France

C





38

LES INSTITUTIONS

ADMINISTRATIVES

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

PARIS. — IMPRIMERIE ÉMILE MARTINET, RUE MIGNON, 2

LES INSTITUTIONS

ADMINISTRATIVES

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

DES RÉFORMES

A APPORTER A NOTRE LÉGISLATION

SUR LA COMMUNE ET LE DÉPARTEMENT

PAR

M. J^H. FERRAND

ANCIEN PRÉFET

PARIS

A. COTILLON ET Cie
ÉDITEURS, LIBRAIRES DU CONSEIL D'ÉTAT
24, rue Soufflot

GUILLAUMIN ET Cie
ÉDITEURS DU JOURNAL LES ÉCONOMISTES
14, rue de Richelieu

1879

5/24.16

May 24. 1916

PRÉFACE.

L'objet de ce travail est d'appeler l'attention sur une des causes les plus puissantes et les moins aperçues de nos révolutions depuis 1814, la coexistence dans nos institutions et l'entière incompatibilité de la centralisation administrative (1) et du système parlementaire.

Nous allons montrer que depuis 1814, grâce au système parlementaire, la nation a été chaque jour investie de nouveaux droits, et qu'en même temps, grâce à la centralisation administrative, elle est demeurée, dans sa généralité, étrangère à la plupart de ces droits, incapable de les exercer ; que, de son côté, le pouvoir a été chaque jour plus

(1) Il est essentiel que le lecteur distingue très-nettement, dès ces premières lignes, la centralisation *administrative* de la centralisation *politique*.

La première, ainsi que nous l'expliquerons d'une manière plus détaillée dans la suite de l'ouvrage, a pour objet toutes les affaires d'un caractère simplement local ou individuel ; la seconde porte au contraire sur tout ce qui intéresse l'État lui-même : l'exécution des lois et des règlements, la police, la justice, les finances, etc.

On verra que, loin de vouloir diminuer cette dernière centralisation, nous demandons que le législateur la fortifie et qu'il rapporte certaines dispositions qui l'ont, dans ces dernières années, pernicieusement atteinte.

assailli, plus dépouillé, et qu'en même temps, il est resté partout engagé, découvert, responsable.

En sorte que nous sommes arrivés, par suite des conditions faites au pouvoir et de sa débilité, à rejeter les gouvernements d'autorité, la monarchie traditionnelle, l'empire ; et par suite des conditions faites à la nation et de son inaptitude, à ne guère mieux supporter les gouvernements de liberté, la monarchie constitutionnelle, la république.

Nous expliquerons que ce vice mortel de notre organisation intérieure, de notre état intellectuel et moral, de nos mœurs politiques et administratives, est dû en grande partie à nos institutions locales, appropriées très-efficacement en l'an VIII, à la monarchie absolue, conservées cependant, au moins quant à leurs traits principaux, par les monarchies parlementaires de 1814 et de 1830, par la république de 1848, par l'empire libéral de 1867 (1), conservées par la république actuelle elle-même, malgré tant d'avertissements décisifs.

Alors, franchissant nos frontières, nous irons rechercher comment les autres peuples de l'Europe ont réussi à substituer à leurs gouvernements et à leurs mœurs d'ancien régime des gouverne-

(1) C'est à partir de cette date qu'on a pu regarder le deuxième empire comme un gouvernement à peu près parlementaire. Cependant la responsabilité ministérielle ne fut établie qu'en vertu du senatus-consulte du 6 septembre 1869.

ments et des mœurs constitutionnels. Enfin nous nous efforcerons de faire voir par quelles réformes nous pourrions, nous aussi, résoudre le même problème, à savoir : ramener l'État à ses attributions vraies et l'y entourer d'abris, par conséquent le rendre plus indemne et plus fort, occuper davantage la nation, l'occuper de ses affaires quotidiennes et usuelles, par conséquent la rendre peu à peu plus instruite, plus sensée, plus unie, plus contenue.

En traitant un tel sujet, il nous a été impossible de ne pas rencontrer et de ne pas contredire certains axiômes ou plutôt certains mots d'ordre inscrits sur les drapeaux des partis politiques. Toutefois, qu'on veuille bien être assuré que nos conclusions n'ont rien de commun ni avec les partis, ni avec leurs passions. Elles n'ont été inspirées que par le souci du bien public ; elles sont uniquement le produit d'une longue pratique personnelle, d'investigations étendues et consciencieuses, enfin d'une épreuve spéciale qu'il n'est pas sans utilité de faire connaître. En 1861, l'auteur de ce travail fut appelé à introduire, comme préfet, dans un des départements annexés, nos lois administratives à la place de celles dont les rois Charles-Albert et Victor-Emmanuel avaient doté, depuis 1848, le Piémont et la Savoie. Il put ensuite, pendant plusieurs années, juger avec précision et comparer entre eux les résultats de

l'organisation nouvelle et de l'organisation ancienne. La leçon puisée dans ce rapprochement fut saisissante. L'auteur estima dès lors qu'il était d'un intérêt et presque d'une urgence suprêmes de mettre en lumière et de chercher à prouver : — *qu'un peuple possédant à la fois la liberté et la centralisation administrative, surtout s'il s'est donné en outre le suffrage universel, ne peut plus être gouverné d'en haut, et qu'il ne peut pas davantage se gouverner lui-même.*

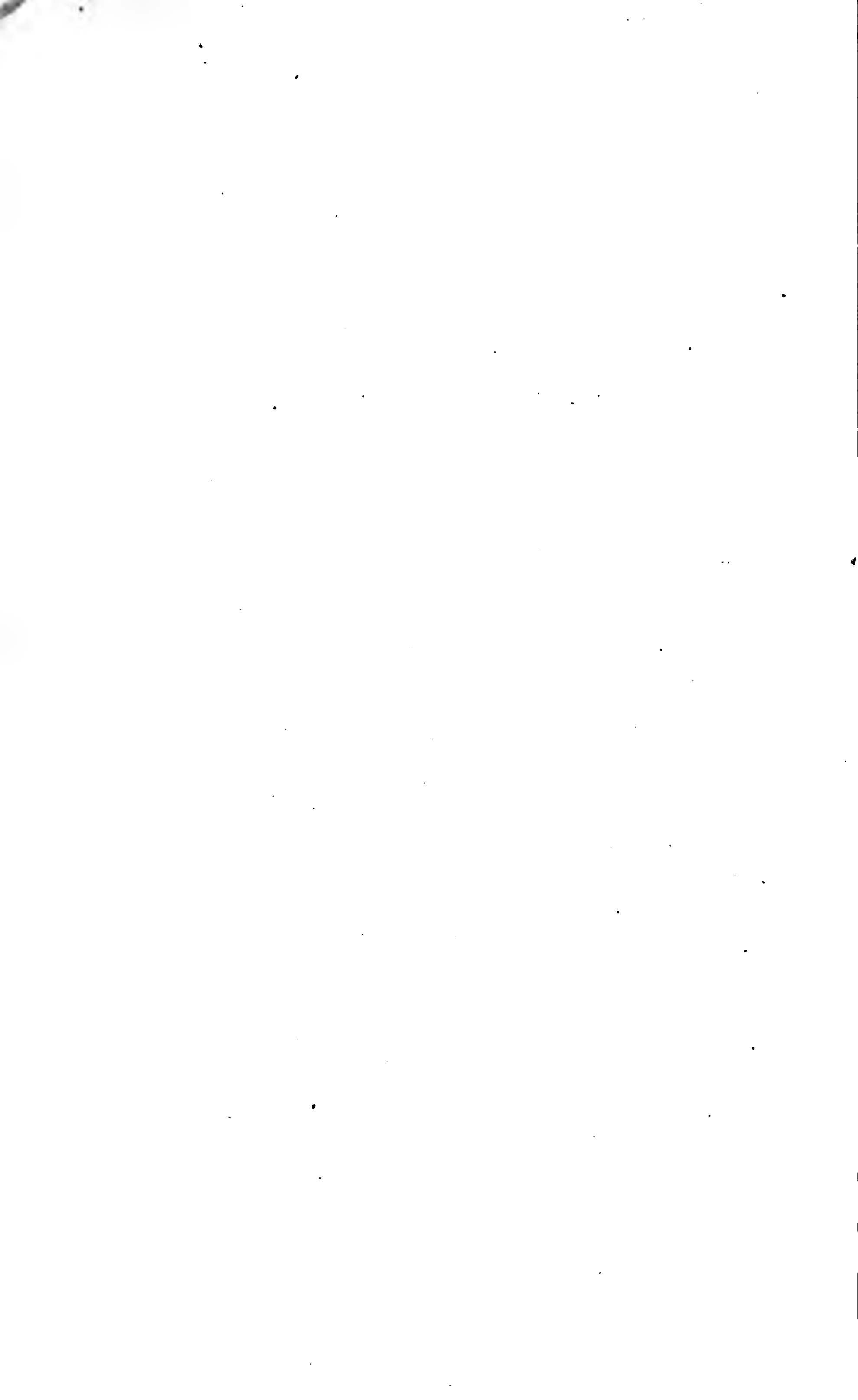
Cette vérité n'était-elle pas attestée bientôt par l'insuccès de l'empire libéral ?

Précédemment, n'avait-elle pas été attestée déjà par la caducité précoce et par la fin rapide de la république de 1848 et même des monarchies parlementaires de 1814 et de 1830 ?

Aujourd'hui encore, les crises répétées et le malaise profond dont nous sommes témoins depuis 1870, n'en sont-elles pas la continuelle démonstration ?



CHAPITRE I.



CHAPITRE I.

QUE LES MŒURS, L'APTITUDE ET LE RÉGIME POLITIQUES D'UN PEUPLE DÉPENDENT, EN GRANDE PARTIE, DE SES INSTITUTIONS LOCALES.

SOMMAIRE. — Des principes qui règlent l'organisation administrative. — De deux systèmes opposés d'institutions locales conduisant à deux systèmes opposés de gouvernement. — D'un troisième système actuellement en vigueur. — Conclusion.

De tous les sujets qui peuvent occuper le législateur (1), aucun assurément n'a autant de portée pratique et ne réclame plus d'attention que l'organisation des pouvoirs locaux et leurs rapports avec le pouvoir central. Le grand nombre n'a ni le loisir, ni les moyens de participer aux affaires de l'Etat et de s'en instruire. Les seules qui lui soient réellement accessibles sont

(1) On sait que le ministère Dufaure a pris l'engagement, dans sa déclaration du 16 janvier 1879, de présenter un projet de loi sur l'organisation municipale et un autre projet de loi sur les attributions municipales.

celles de la commune et du département, de la commune surtout. Le bourgeois le plus indifférent, l'ouvrier, le cultivateur le moins éclairé souhaiteront qu'il soit pris soin de la rue, du chemin desservant leurs habitations, de l'école et de l'asile ouverts à leurs enfants, de l'église qu'ils fréquentent, du cimetière où leurs pères reposent, de l'impôt qu'ils paient, de la fontaine, du cours d'eau, de l'assistance, de la salubrité, de la sécurité. Ils ont ces intérêts constamment sous les yeux ; ils les confondent avec les leurs propres, et ils y trouvent des avantages ou des préjudices immédiats. On conçoit que pour en assurer la bonne gestion, ils soient disposés à faire effort, à réfléchir, à se concerter, à se plier à une direction. Or, ces mêmes intérêts, les affaires communales et départementales, ne sont autre chose en général qu'un diminutif et qu'un résumé de celles de l'État et du gouvernement. En s'initiant aux unes ou en s'en détachant, on s'initie aux autres ou l'on s'en détache. En apprenant, pour les premières, à discerner, à agir, à voter, ou à s'abstenir et à abdiquer, on acquiert, pour les secondes, les mêmes aptitudes, ou l'on tombe sous le coup des mêmes inaptitudes.

D'autre part, c'est dans la commune et dans le département que se nouent et se perpétuent les relations de chaque jour et que s'affirme le plus aisément l'autorité qui s'attache au mérite, au tra-

vail, à la situation acquise. A tout instant et à tout propos, le riche et le pauvre, le républicain et le monarchiste, le lettré et l'ignorant s'y rencontrent, s'y jugent, s'y obligent réciproquement. On conçoit aussi que ces rapports naturels et incessants puissent n'avoir pour objet que les nécessités de l'existence privée et collective, ou bien s'étendre et profiter à la chose publique elle-même. Restreints à la sphère des intérêts particuliers, ils laissent les personnes et les classes moralement isolées les unes des autres, étrangères aux soucis et aux devoirs d'un ordre élevé ; mais qu'ils soient mis au service des intérêts généraux, chacun, de proche en proche, sera amené à certains efforts communs, à l'entente et à la tolérance mutuelles, au civisme, au patriotisme.

Enfin, entre tous les pouvoirs publics, ce sont les administrateurs de la commune et du département qui ont le plus de contacts avec la population, qui détiennent et qui règlent, sinon les affaires les plus importantes, du moins les plus nombreuses et les plus usuelles. A chaque naissance, à chaque mariage, à chaque décès, il faut que le maire intervienne. Nul ne saurait construire ou réparer sa maison, obtenir un accès plus facile à son domaine, être exonéré d'un impôt excessif ou indu, subir la loi militaire, être inscrit sur des listes électorales, recevoir quelque secours, s'affranchir de certains empêchements, être préservé

de certains dangers, sans que le maire ou le préfet examine et statue. On comprend encore que des pouvoirs aussi répandus, disposant de pareilles attributions et de pareilles ressources, s'ils sont absorbés par l'État, soient pour lui des engins très-énergiques de domination, et qu'au contraire, abandonnés aux habitants, ils deviennent pour eux des instruments non moins puissants d'initiative et de labeur individuels, de responsabilité propre, d'apprentissage administratif et politique.

A tous ces points de vue, on a eu raison de dire que les institutions locales sont l'école primaire du citoyen, le moule dans lequel se forment les mœurs politiques et administratives d'un peuple, ses tendances et ses goûts dominants, le critérium d'après lequel on peut le mieux analyser et juger le véritable caractère d'un gouvernement, quelque dénomination qu'il porte.

Si les affaires quotidiennes de la commune et du département sont gérées par des délégués du pouvoir central, maire et préfet, même assistés de loin en loin d'un conseil électif, toute l'activité dont ces affaires sont le sujet, sera concentrée dans la personne des délégués. Eux seuls auront la science et l'expérience de l'administration, la faculté de rendre service, d'être écoutés, d'exercer de l'ascendant. Les habitants en général, les plus comme les moins autorisés, seront dans l'im-

possibilité de prendre part aux affaires publiques et de les connaître, de se rapprocher entre eux, de s'élever sur place, de diriger. Le résultat insensiblement atteint sera que la nation ignorante, indifférente, divisée, nivelée, deviendra impropre à se régir elle-même, propre seulement à être régie ; que le gouvernement, fût-il parlementaire, républicain même, ne sera pas le gouvernement du pays par le pays, possédera des prérogatives innombrables, exorbitantes, dominera les intérêts, souvent le vote, mais restera découvert, sans abri, en butte aux responsabilités les plus périlleuses.

L'administration de la commune et du département peut, au contraire, être organisée de façon à occuper et à instruire les particuliers, à éveiller et à développer en eux l'esprit d'entreprise, de prévoyance, de sollicitude, à leur imposer des rapports permanents, à susciter des influences régulières. Dans ce cas, la nation acquerra avec le temps les aptitudes et les mœurs constitutionnelles, deviendra peu à peu cohérente, expérimentée, tempérée, apprendra de jour en jour à voter avec discernement, à se gouverner elle-même. De son côté, le pouvoir central, réduit aux seules attributions qui lui sont nécessaires, sera moins attaqué, mieux préservé, plus fort.

Enfin, on peut imaginer, en troisième lieu, un régime communal et départemental dans lequel,

la gestion quotidienne des affaires demeurant réservée à des délégués, maire et préfet, le pouvoir central soit en même temps mutilé et entravé, dans lequel les habitants, sans être exclus de cette gestion, n'y concourent pas cependant d'une manière assez directe, assez effective, pour qu'il leur soit possible de parvenir aux aptitudes et aux mœurs constitutionnelles. Sous ce régime intermédiaire et hybride (1), le pouvoir, dépourvu de moyens d'influence et de coercition, ne sera plus en mesure de commander et de se faire obéir; mais la nation, sans moyens d'éducation et de coopération réelle, restera incapable de pratiquer et ne pratiquera pas la liberté. Le vote ne sera plus guidé officiellement; mais il ne pourra être en général ni conscient, ni éclairé.

Dans les premières pages de son livre sur le pouvoir municipal (2), M. Henrion de Pansey, après avoir établi que l'État a été d'abord un dérivé de la commune, se demande quelle a pu être ensuite l'origine des diverses formes de gouvernement, et il explique que, là où la majorité des communes eut une administration remise aux mains d'un seul, le gouvernement de l'État devint monarchique, autocratique; que là, au contraire,

(1) Le lecteur se convaincra bientôt que ce système préside aujourd'hui complétement à notre organisation administrative.

(2) Du Pouvoir municipal, livre Ier, chapitre Ier.

où l'autorité locale fut le plus ordinairement représentée par une assemblée, par un conseil élu, le gouvernement revêtit le caractère démocratique; mais il n'a pas prévu le régime communal intermédiaire que nous avons défini en troisième lieu, parce que sans doute ce régime, ou n'a jamais été en vigueur autrefois, ou n'a eu qu'une courte durée, qu'il eût été stérile, qu'il n'eût pu conduire à aucune forme régulière de monarchie ni de démocratie.

De ces préliminaires, il semble permis de conclure déjà qu'il existe une entière solidarité entre l'organisation de la commune et du département et l'organisation de l'État, entre le système administratif et le système politique, entre ces systèmes et les dispositions, les habitudes, les conditions intellectuelles et morales du pays.

Des institutions locales centralisées ne sont concordantes et compatibles qu'avec la monarchie absolue; conservées, employées par un gouvernement parlementaire, elles le faussent, le corrompent et bientôt le détruisent.

Sans institutions locales décentralisées, la monarchie constitutionnelle et la république ne sont pas plus effectives que praticables, et elles dégénèrent rapidement en gouvernements personnels.

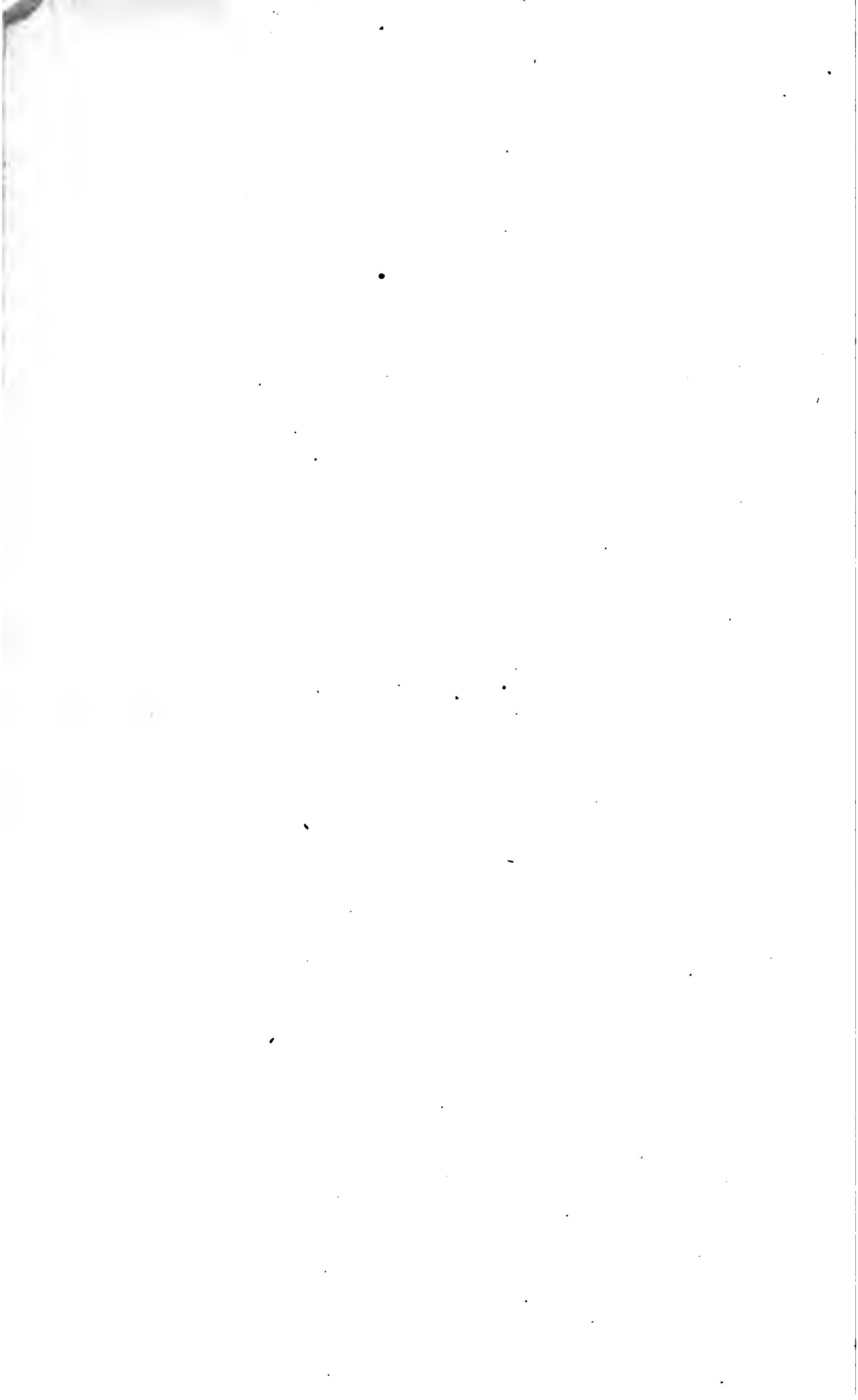
Enfin, à des institutions locales qui ne seraient plus centralisées, mais qui ne seraient pas encore

décentralisées, ne répond qu'un gouvernement en quelque sorte négatif, un gouvernement qui n'aurait plus la possibilité de diriger la nation, et qui cependant mettrait celle-ci dans l'impossibilité de se diriger elle-même.

Le lecteur ne tardera pas à trouver la démonstration et la sanction de ces principes dans nos diverses lois communales et départementales depuis l'an VIII et dans celles qui ont prévalu à l'étranger, dans les événements et les situations qu'ont produits les unes et les autres, chez nous et au dehors.



CHAPITRE II.



CHAPITRE II.

QUE NOS INSTITUTIONS LOCALES DEPUIS 1814 NE NOUS ONT PERMIS NI DE PRATIQUER RÉELLEMENT, NI DE SUPPORTER LE RÉGIME CONSTITUTIONNEL.

SOMMAIRE. — Du caractère traditionnel et propre de nos institutions locales. — De ces institutions aux XVIIe et XVIIIe siècles, sous le règne de Louis XVI, sous l'Assemblée constituante, sous l'Assemblée législative, sous la Convention, sous le Directoire, sous le Consulat et l'Empire, sous les Monarchies de 1814 et de 1830, sous la deuxième République, sous le deuxième Empire, sous le Gouvernement actuel et depuis 1870. — Conclusion.

L'extrême promptitude qu'apportent tous nos nouveaux gouvernements, à peine installés, Républiques, Empires, Royautés, à changer les préfets, les sous-préfets, les maires, indique suffisamment que le caractère propre de nos institutions locales a été jusqu'à ce jour de servir au pouvoir central d'auxiliaires subordonnés, d'engins d'assimilation. Telle est, en effet, l'organisation qu'ont introduite le XVIIe et le XVIIIe siècle, qui, un instant inter-

rompue en 1787 et pendant la révolution, a été remise en pleine vigueur par la constitution du 22 frimaire et par la loi du 28 pluviôse an VIII, et qui aujourd'hui encore est debout, du moins dans ses traits essentiels.

Lorsque Richelieu, Louis XIII et Louis XIV aspirèrent à la monarchie absolue et voulurent dominer sans partage, ils jugèrent fort exactement que le plus sûr moyen d'atteindre leur but était de consommer à l'égard des franchises communales et provinciales, l'œuvre déjà entreprise par François I[er] et Henri II, et de les abolir définitivement.

Après avoir régularisé et complété l'institution des intendants, ils l'étendirent, d'année en année, à toutes les provinces, aux pays d'états, comme aux pays d'élection, et, dans ces derniers, qui embrassaient près des trois quarts du royaume, ils confièrent peu à peu à leurs nouveaux représentants, d'ailleurs étroitement assujettis aux secrétaires d'État et au Conseil du roi, l'entière direction de toutes les affaires locales, de celles des provinces, aussi bien que de celles des villes et des paroisses (1). Dans les provinces, il y eut encore des gouverneurs, des parlements, des bailliages, des séné-

(1) Les intendants, dans les pays d'états, n'avaient que des pouvoirs beaucoup moins étendus ; ils n'étaient guère que des commissaires du roi chargés de solliciter des subventions, de veiller à l'entretien des troupes et d'exercer la haute police dans l'intérêt du gouvernement.

chaussées et des présidiaux, des seigneurs et des seigneurs justiciers, des bureaux de finances, des trésoriers de France, des élus, des grands-voyers. Mais depuis 1635-1642, ce fut, pour tout ce qui avait rapport à la chose publique, l'intendant qui, en réalité, eut en mains l'autorité. Lui seul administrait, jugeait les procès civils et criminels intéressant l'État, répartissait l'impôt, en surveillait le recouvrement, levait la milice, commandait la maréchaussée, assurait la police, faisait exécuter les travaux publics, distribuait les fonds de secours, etc. De même, dans les villes et les paroisses, il y eut encore des maires, des syndics, des consuls, des échevins, des corps de ville, des assemblées générales et des assemblées d'habitants ; mais à partir de 1659-1692, ce fut l'intendant qui, tantôt grâce à la mise *en offices* des emplois municipaux, tantôt par des dispositions impératives ou des moyens subreptices, dirigea, en réalité, les villes et les paroisses. Lui seul permettait ou interdisait aux conseils locaux de se réunir, déterminait les objets de leurs délibérations, examinait, approuvait ou rejetait leurs votes, enfin provoquait ces innombrables arrêts du Conseil, par lesquels étaient réglementés tous les actes, même les plus minimes, de l'administration communale et paroissiale : l'aliénation de quelques toises de terrain, la réparation d'un dommage causé par un ouragan, l'emploi

du moindre excédant de ressources, etc. (1).

Cette organisation, si minutieusement centralisée, ne tarda pas à produire les fruits attendus, ses fruits naturels. La noblesse, en même temps qu'elle conservait sa prééminence et ses immunités, n'eut plus à remplir, dans les affaires locales, aucun rôle, à s'y acquitter d'aucune charge, à y rendre aucun service; elle vécut, sous les yeux de chacun, à la fois oisive et privilégiée, inutile et onéreuse. Dans ces conditions nouvelles, il était inévitable que non-seulement elle perdît toute influence et toute direction, mais encore que bientôt elle excitât l'envie, la haine, presque le mépris du grand nombre. La bourgeoisie, déchue, elle aussi, du maniement journalier de ces mêmes affaires, n'entra plus en rapport assidu ni avec la noblesse, ni avec le peuple, fut réduite en général à n'avoir d'autre objectif et d'autre aliment que la poursuite ou la jouissance de la fortune, cessa d'être, dans l'État, une force intermédiaire, particulièrement destinée à rapprocher, à unir les autres classes. Enfin, le peuple lui-même à qui jusqu'alors la commune et la paroisse avaient été si chères, qui avait tant de fois prodigué pour

(1) On verra, chapitre III, que, malgré cette toute puissance absolue et cette ingérence universelle du gouvernement, les villes, les paroisses surtout, restèrent en possession, jusqu'en l'an VIII, ou nominalement ou effectivement, d'un certain nombre de prérogatives et de franchises. La constitution du 22 frimaire et la loi organique du 28 pluviôse achevèrent de faire disparaître ces derniers débris.

elles ses sueurs et son sang, apercevant que ce berceau de son émancipation n'était plus la chose de tous, mais celle du subdélégué et de l'intendant, s'en écarta, le délaissa et ne ressentit désormais qu'avec plus d'amertume et de colère les abus dont il était victime. Ainsi, la nation, dans son ensemble, apprit à être inconsciente et ignorante du bien public, se divisa, se nivela, fut privée de tout ce qui pouvait répandre, dans ses divers rangs, des vues communes, la concorde, la solidarité, le civisme, le patriotisme. Mais, en retour, la royauté n'eut plus à redouter aucune individualité puissante, ne rencontra plus aucune barrière, aucun organe de contradiction et de résistance, disposa d'une autorité incontestée et put dire : « l'État, c'est moi » ! L'abolition des franchises communales et provinciales avait suffi pour créer les mœurs, les pratiques, les conditions intellectuelles et morales nécessaires au pouvoir absolu ainsi que l'appareil de gouvernement et d'administration nécessaire également à ce pouvoir (1).

La rareté des moyens d'information, le génie et les succès de Richelieu, le prestige éblouissant du règne de Louis XIV empêchèrent pendant de

(1) Depuis 1614, les États généraux cessèrent d'être réunis; l'institution fut comme abolie. Cette mesure et d'autres encore étrangères à notre sujet contribuèrent aussi à amener les résultats que nous signalons.

longues années qu'on jugeât, qu'on connût même les effets du nouveau système. Cependant, sous Louis XIV déjà, Vauban, Saint-Simon, Boulainvilliers, les ducs de Chevreuse et de Beauvilliers, Fénelon, y trouvaient matière aux plus sérieuses alarmes pour la nation comme pour la royauté, et n'épargnèrent pas les avertissements. Sous Louis XV, malgré le laisser-aller et l'abaissement universels, ces mêmes avertissements eurent encore d'éloquents interprètes. Le marquis de Mirabeau, entre autres, publiait en 1750 sa célèbre brochure demandant le rétablissement des États provinciaux (1). A l'avénement de Louis XVI (mai 1774), l'opinion presque unanime des hommes les plus éclairés était que l'extrême concentration du pouvoir avait placé la monarchie dans un état de péril imminent. A peine parvenu au ministère, en 1774, Turgot faisait rédiger par Dupont de Nemours, et présentait au roi un mémoire où il concluait instamment à la création immédiate, dans les villes et paroisses, d'assemblées électives qui auraient eu mission de répartir l'impôt et de pourvoir à l'exécution des travaux publics, au soulagement des pauvres, etc. Ces assemblées

(1) Les édits de 1764 et de 1765 témoignèrent un instant d'une certaine bonne volonté à améliorer au moins l'administration des villes et des bourgs. Le dernier de ces édits principalement concédait, en partie, l'élection des magistrats municipaux; mais il resta à peu près sans suite, et, dès 1771, il était abrogé pour faire place de nouveau au système des offices.

devaient en outre nommer des députés à des assemblées ou municipalités d'arrondissement, celles-ci à des assemblées ou municipalités provinciales, et enfin ces dernières à la grande municipalité ou assemblée générale.

Turgot quitta le ministère en 1776 sans avoir pu faire accueillir ses projets. Necker, qui lui succéda, partageait les appréciations de l'ancien intendant de Limoges sur le mal existant, sur ses principales causes et sur les remèdes à y apporter. Mais instruit par l'expérience qui venait d'être faite, il consentait à n'appliquer ces remèdes qu'avec mesure et successivement. En 1778, il adressa au roi un mémoire dans lequel il se bornait à demander l'établissement partiel d'assemblées provinciales. Louis XVI se décida à tenter un essai. Par un édit du 12 juillet 1778, il dota le Berry d'une de ces assemblées. En 1779, il en institua une seconde et une troisième en Dauphiné et dans la Haute-Guyenne, et en 1780 une quatrième en Bourbonnais. L'assemblée des notables ayant été réunie en 1787 (1), un de ses premiers actes fut de proposer, d'accord avec le ministre de Calonne, l'extension des assemblées provinciales à tout le royaume. Un édit du 7 juin 1787 réalisa en effet la mesure, et même y ajouta l'ensemble des réformes que Turgot, Dupont de Nemours et

(1) Le 27 février.

Necker avaient conçues et élaborées dix années auparavant. Aux termes de cet édit et des règlements du Conseil qui intervinrent pour son exécution, les villes et paroisses eurent un maire ou syndic et une assemblée municipale, l'un et l'autre élus par tous les habitants payant cinq, neuf ou douze livres d'impôt, selon la population. Chaque élection ou département eut une assemblée de département composée de membres d'assemblées municipales et élue par les seigneurs, curés, syndics et délégués des communes et paroisses. Chaque province enfin eut une assemblée provinciale dont les membres devaient appartenir aux assemblées de département et être choisis par elles. Les principales attributions de ces assemblées étaient, conformément encore au projet de Turgot et de Dupont de Nemours, de répartir les impôts, de voter et de diriger les travaux publics, constructions et réparations, de surveiller la gestion des établissements de bienfaisance, d'informer l'autorité souveraine, et spécialement, quant à la troisième, l'assemblée provinciale, d'exercer la tutelle locale sur les villes et paroisses (1). Dans l'intervalle des sessions, les assemblées de département et les assemblées provinciales déléguaient leurs pouvoirs à un bureau d'administration ou commission

(1) Les intendants demeuraient en possession de la tutelle générale, de celle qui se rapportait aux intérêts de l'État.

intermédiaire, qui siégeait en permanence et assurait l'exécution de leurs délibérations (1).

Ce nouveau système d'administration, en substituant au pouvoir arbitraire et personnel de l'intendant et du subdélégué, dans la ville ou communauté, dans le district, dans la province, des pouvoirs collectifs appartenant aux localités elles-mêmes, nommés par elles, administrant non

(1) L'assemblée municipale devait être composée du seigneur de la paroisse et du curé, membres de droit, et de trois, six ou neuf membres, selon la population. Un syndic avec voix délibérative était chargé de l'exécution des résolutions adoptées par l'assemblée, lorsque celle-ci n'y pourvoyait pas elle-même. Le syndic et les membres de l'assemblée municipale étaient élus par l'assemblée de toute la paroisse et pour trois ans. L'assemblée elle-même se renouvelait chaque année par tiers. Elle était présidée par le seigneur et en son absence par le syndic. Elle nommait un greffier qui était aussi celui de l'assemblée paroissiale.

Un règlement du Conseil déterminait le nombre des membres des assemblées de département ou d'élection. La moitié d'entre eux devait représenter la noblesse et le clergé; l'autre moitié, le tiers-état. Le président était nommé par le roi sur la présentation de l'assemblée; celle-ci désignait, à l'ouverture de sa session, deux syndics et son greffier.

Le nombre des membres de chaque assemblée provinciale était fixé aussi par un règlement du Conseil. Les trois ordres y avaient la même représentation proportionnelle que dans les assemblées de département. Le président était nommé par le roi. A chaque session, l'assemblée devait désigner ses syndics et son greffier. Elle pouvait correspondre par l'intermédiaire de son président avec le contrôleur général des finances et avec les autres ministres, et faire parvenir au Conseil toutes les propositions qu'elle jugeait utiles. L'intendant ou commissaire départi remplissait auprès de l'assemblée provinciale les fonctions de commissaire du roi.

Les commissions intermédiaires se renouvelaient tous les trois ans. Elles étaient composées d'un membre du clergé, d'un membre de la noblesse, de deux membres du tiers-état et des deux syndics de l'assemblée. Elles donnaient suite aux affaires dont l'assemblée les avait chargées d'une manière expresse, et généralement à toutes celles concernant la province ou la tutelle des villes et paroisses. Les commissions rendaient compte, à l'ouverture des sessions, de l'acquittement de leur mandat, par l'organe de leurs syndics.

sans indépendance, aurait certainement eu peu à peu pour effet de ranimer la vie communale et provinciale, d'initier, d'intéresser de nouveau, de rattacher le grand nombre à la chose publique, d'apaiser les antagonismes, de reconstituer sur tous les points du royaume des influences régulières et saines. Sous ce rapport, on ne saurait lui donner trop d'éloges. Il résolvait parfaitement la première partie du problème; mais, en ce qui concerne la seconde partie, le rôle du gouvernement et l'exercice de ses droits supérieurs, d'un excès on était tombé dans un excès contraire. Au lieu de se borner à exonérer l'intendant et le subdélégué, dans les affaires locales, d'attributions inutiles et par conséquent dommageables, la nouvelle organisation les annihilait ou du moins les réduisait à n'être qu'un rouage embarrassant et superflu. Précédemment, ces représentants de la royauté étaient, à eux seuls, à peu près l'administration communale et provinciale tout entière; désormais, ils n'y avaient plus place en quelque sorte. Les conflits qui éclatèrent, dès les premiers travaux des assemblées provinciales et particulièrement des commissions intermédiaires, eussent dû aussitôt attirer l'attention sur ce vice de la réforme, vice d'une portée si considérable.

La Révolution, dont le but principal et presque unique à l'origine, était de tempérer et de refréner

l'autorité royale, non seulement ne reconnut point le péril, mais ne fit que l'aggraver.

Les lois des 2 — 14 décembre 1789 et 30 décembre 1789 — 8 janvier 1790 disposèrent en principe que toutes les localités indépendantes, appelées désormais indistinctement *communes*, éliraient : 1° un maire et un certain nombre d'officiers municipaux qui constitueraient le corps municipal; 2° des notables, en nombre double de celui des membres du corps municipal, qui constitueraient le conseil général de la commune. Dans les localités ayant moins de cinq cents habitants, le corps municipal devait se composer de trois membres seulement, le maire et deux officiers municipaux adjoints; dans les autres, de trois à vingt-et-un membres, selon le chiffre de la population. Partout où le corps municipal comptait plus de trois membres, il se divisait en deux parties : le bureau et le conseil. Le bureau, préposé aux mesures d'exécution, était essentiellement collectif, et le maire n'en avait que la présidence. Le conseil ne délibérait que sur les affaires courantes. Pour tous les objets importants, il en était référé au conseil général de la commune. En dehors de leurs attributions purement locales, les corps municipaux eurent encore, par délégation, à donner leurs soins à certains intérêts d'ordre général, à la répartition et à la perception des contributions, à la direction des travaux dans le ressort de la muni-

cipalité, etc., et pour cette partie de leur tâche, ils étaient soumis au contrôle et à l'autorité des assemblées administratives du district et du département. Enfin, un procureur de la commune, qu'élisaient également les habitants, était chargé de défendre les intérêts et de poursuivre les affaires de la circonscription.

Ces dispositions, comme celles de l'édit de 1787, auraient sans doute peu à peu rendu une certaine activité à la vie locale, instruit, occupé le pays; mais les nouvelles lois fractionnaient en même temps le territoire en plus de quarante-quatre mille municipalités, attribuaient aux agglomérations rurales le même régime administratif qu'aux agglomérations urbaines, isolaient entièrement les communes de l'État et ne réservaient sur elles au pouvoir central pas même un droit de regard. Un pareil système devait nécessairement aboutir à l'anarchie et presque au chaos.

La constitution du 5 fructidor an III et le décret du 21 du même mois modifièrent cette organisation sans remédier à ses défectuosités les plus périlleuses. Une distinction fut établie entre les communes ayant moins de cinq mille habitants et celles ayant une population supérieure. Les communes au-dessous de cinq mille âmes furent dotées simplement d'un agent municipal et d'un adjoint, tous deux électifs. Ces agents se réunissaient au chef-lieu de canton avec les agents des autres com-

munes du canton, et formaient une assemblée appelée à délibérer sur toutes les affaires intéressant le tout ou les parties de la municipalité cantonale. Les communes de cinq mille à cent mille habitants reçurent une administration collective aussi, mais qui leur était propre. Cette administration était composée d'un nombre de membres variant, d'après le chiffre de la population, d'un minimum de cinq à un maximum de neuf. Dans les communes au-dessus de cent mille habitants, il fut institué trois administrations de sept membres, reliées entre elles par un bureau central de trois membres que nommait le gouvernement, tandis que les membres des administrations municipales étaient électifs. Ajoutons que des commissaires du pouvoir exécutif étaient placés auprès des administrations municipales et requéraient d'elles l'exécution des lois, mais sans avoir qualité pour y pourvoir d'office.

L'organisation départementale, édictée à peu près aux mêmes dates que l'organisation communale, sous l'empire des mêmes principes et des mêmes passions, ne pouvait guère en différer ni quant au bien, ni quant au mal. La loi du 22 décembre 1789 abolit les intendants et les remplaça par des administrations collectives. Un conseil de département de trente-six membres nommés par les électeurs primaires parmi les citoyens payant une certaine contribution foncière, eut à délibérer

sur toutes les affaires du département et à tenir une session annuelle d'un mois au moins. Un directoire de huit membres, choisi par le conseil du département, eut en mains la gestion quotidienne. Enfin, un procureur syndic nommé par les électeurs fut chargé de veiller à l'expédition des affaires et de conclure sur chacune d'elles. Le directoire et le conseil étaient investis des attributions locales qu'exercent aujourd'hui nos préfets et nos conseils généraux. Une énumération détaillée (art. 1er section III) distinguait les affaires qui relevaient du directoire et du conseil et celles d'un caractère général qui ressortissaient au pouvoir central ; mais aucun agent n'était préposé dans le département à cette dernière catégorie d'affaires. L'intendant et le subdélégué avaient cessé d'exister, et personne ne recevait mission de représenter à leur place dans les nouvelles circonscriptions le gouvernement, le souverain. Déjà, les réformateurs de 1787, en affaiblissant d'une manière excessive les délégués de l'État, avaient ouvert les institutions locales à l'inexpérience et à l'esprit de révolution. La loi du 22 décembre 1789 élargit encore plus imprudemment la brèche.

Dès le 14 frimaire an II, une nouvelle loi supprimait les conseils de département et les syndics, et ne laissait subsister que les directoires. Elle statuait en outre que ces administrations collectives seraient présidées à tour de rôle et mensuellement

par chacun de leurs membres, et elle réduisait très-notablement leurs attributions. Tout ce qui était censé se rapporter de près ou de loin à la politique leur était enlevé et passait aux mains des comités locaux de salut public et à celles des représentants du peuple en mission. Cette loi fut abrogée le 28 germinal an III, et celle du 22 décembre 1789 fut remise en vigueur. Peu de mois après, la constitution de fructidor an III introduisait un troisième système. Une assemblée unique de cinq membres fut, dans chaque département, chargée de la délibération et de l'action. Les membres de cette assemblée étaient élus pour cinq ans par les électeurs primaires et se renouvelaient chaque année par cinquième. Le directoire central de la république était armé du droit de les destituer et de les remplacer par une commission administrative. Au procureur syndic de 1789 était substitué un commissaire choisi par le directoire central, mais n'ayant aucun droit d'ingérence personnelle, pouvant seulement requérir l'exécution des lois (Décret du 21 fructidor an III).

Ce système dura jusqu'à la loi du 28 pluviôse an VIII. Il ne donnait satisfaction pas plus à la liberté qu'à l'autorité, pas plus aux habitants qu'à l'État. Les habitants n'étaient admis qu'en nombre fort restreint au maniement des intérêts du département et n'avaient plus par conséquent la faculté de s'initier, dans cette circonscription,

aux pratiques de la liberté. Le pouvoir, de son côté, y demeurait privé d'une représentation directe et empêché d'exercer journellement les prérogatives, la tutelle de l'État.

Tel a été l'unique essai de décentralisation et de *self-Government* que la France ait tenté. En séparant les affaires générales des affaires locales et en attribuant ces dernières à des pouvoirs électifs, collectifs, presque autonomes, souvent renouvelés, le législateur avait posé les véritables assises du gouvernement constitutionnel, pourvu à l'initiation intellectuelle et technique, au mode et à l'appareil d'administration qu'implique ce régime. Mais d'autre part, répétons-le, il avait commis la faute irréparable d'exclure du département et de la commune l'État, le souverain; il avait effacé, désarmé, à peu près aboli le pouvoir central; il ne lui avait pas plus donné les moyens de sauvegarder l'intérêt général que d'observer, de guider, de contenir les pouvoirs locaux. Mal composés pour la plupart et abandonnés à eux-mêmes, ces pouvoirs ne surent pas faire usage de leurs nouveaux droits ni s'acquitter de leurs nouveaux devoirs, et ils contribuèrent à propager le désordre et les excès.

En 1799, la France était désenchantée et épuisée. Après les crimes de la Terreur, elle venait

de subir les hontes du Directoire. Elle aspirait ardemment à un état de choses capable de lui rendre enfin la régularité et le calme. Le coup d'État du 18 brumaire et la constitution du 22 frimaire an VIII furent les produits de ce besoin universel. D'un autre côté et à la même époque, nos pères, selon notre mobilité accoutumée, avaient entièrement oublié à quelle désagrégation politique et sociale, à quels malheurs extrêmes nous avaient peu à peu conduits, de 1642 à 1789, la destruction des franchises locales et le développement excessif du pouvoir central. Toute leur attention, tous leurs griefs ne portaient plus que sur l'impéritie des pouvoirs locaux, sans qu'ils prissent la peine de considérer ni les circonstances si critiques dans lesquelles ces pouvoirs avaient surgi, ni la manière si défectueuse dont on les avait organisés. Encore une fois, d'une exagération on allait passer à une exagération opposée. Depuis 1789, la nation s'était arrogé tous les droits; elle était prête, en 1799, à les abdiquer tous.

Le génie particulier du premier consul et les conditions dans lesquelles il saisissait les rênes de l'État, loin de le mettre en garde contre cet entraînement des esprits, devaient l'y livrer tout entier. Très-jeune encore (1), doué des plus prodigieuses facultés d'action et de commandement,

(1) En 1799, le général Bonaparte avait trente ans.

il ne pouvait avoir conscience des dangers indirects et lointains, inséparables d'un système pareil à celui qu'avaient fondé Richelieu et Louis XIV. S'il eût envisagé et mis à profit l'expérience réalisée à la fois, de 1642 à 1789, de 1789 à 1799, il se fût sans aucun doute borné à réformer les institutions locales de 1787, 1789, 1795 et à rétablir fortement dans leur sein les droits et l'intervention du pouvoir central. D'accord avec le pays, il crut devoir les briser, les absorber et en somme reconstruire un gouvernement et une administration encore plus centralisés et plus personnels que ne l'avait été l'ancien régime.

En vertu de la loi du 28 pluviôse an VIII, les pouvoirs locaux cessèrent d'être collectifs, électifs et autonomes. Les maires devinrent pour la première fois (1), les préfets et les sous-préfets redevinrent, comme l'étaient les intendants, les subdélégués avant 1787, des autorités unitaires, furent seuls chargés des mesures d'exécution, possédèrent seuls le maniement quotidien des intérêts, la collation des emplois, la direction. Des conseils municipaux, d'arrondissement et généraux furent créés, il est vrai, et même investis

(1) Les maires et syndics, ainsi que nous l'expliquerons chapitre III, sous l'ancien régime et pour les affaires communales et paroissiales, n'étaient aucunement des autorités personnelles et unitaires. Dans les villes, c'était le corps de ville tout entier qui exerçait le pouvoir exécutif. Dans les paroisses, l'assemblée des habitants participait aux actes les plus importants de l'administration.

d'attributions sérieuses. Mais réunis quinze jours à peine par an, ces conseils et par suite les habitants n'avaient la faculté d'acquérir qu'une connaissance très-superficielle des affaires, n'y prenaient qu'une part presque illusoire, ne pouvaient en contracter le goût, s'y attacher. Par cette première modification, la nation allait se familiariser encore une fois avec le pouvoir d'un seul, apprendre de nouveau à abdiquer, à se niveler, à ne reconnaître d'autre influence que celle du fonctionnaire. En second lieu, au système électif on substitua le système des listes de notabilités; le premier consul, et peu après l'empereur nomma lui-même (1) et put destituer les maires, les adjoints et les membres des conseils municipaux, les sous-préfets et les membres des conseils d'arrondissement, les préfets et les membres des conseils généraux. En principe, cependant, il devait emprunter ses choix aux listes de notabilités que dressaient les électeurs pour la commune, pour l'arrondissement et pour le département (2); mais plus tard, en 1806, un décret conféra au gouvernement le droit de pourvoir aux places vacantes, d'office et sans candidature préalable. Cette

(1) Le premier consul, l'empereur nommait les maires et les conseils municipaux des communes de 5,000 âmes et au-dessus. Cette prérogative était déléguée aux préfets pour toutes les autres communes.

(2) Constitution consulaire du 22 frimaire an VIII et sénatus-consulte du 16 thermidor an X.

suppression du vote direct avait pour objet et eut pour résultat de concentrer de plus en plus les affaires locales dans les mains du pouvoir central, de désaccoutumer de plus en plus le pays de toute initiative propre, et de lui faire perdre toute aptitude à la vie publique. Enfin, à la place de l'indépendance excessive et de l'autonomie presque complète qui étaient aussi un des caractères distinctifs des municipalités, des conseils et des commissions intermédiaires de 1787, des municipalités, des bureaux, des directoires et des conseils de 1789 et de 1795, on étendit de nouveau sur toute l'administration communale et départementale, sur ses magistrats, sur ses actes et ses finances, l'ancien réseau de la tutelle, avec cette différence que ce fut le premier consul ou l'empereur, non plus le Conseil du roi, qui en tint et en dirigea les fils. Par cette troisième modification, chacun allait se réhabituer à délaisser les devoirs civiques, à décliner toute compétence, à s'affranchir de tout souci, à se sentir irresponsable (1).

La législation de l'an VIII remettait, on le voit,

(1) Le génie de l'empereur Napoléon Ier, son activité extraordinaire, sa très-grande aptitude à choisir les hommes corrigèrent, au point de vue administratif, les défectuosités de cette organisation, défectuosités qui concordaient jusqu'à un certain point, il faut le répéter, avec les circonstances du moment. De 1799 à 1814, la gestion des départements et des communes en général fut ordonnée, sage, réparatrice. Beaucoup de documents constatent que l'Empereur consacrait à cette partie du service public des soins attentifs.

en complète activité, avec les mœurs, les goûts, le milieu intellectuel et moral du pouvoir absolu, l'appareil politique et administratif nécessaire et propre à ce pouvoir. Depuis bien des siècles déjà, Aristote avait écrit : « Plus l'autorité est étendue, « moins elle est durable. » Sous la pression des circonstances, et comme autrefois Richelieu, comme Louis XIV, le premier consul méconnaissait cette vérité éternelle; mais comme eux aussi, il était parfaitement logique. Aspirant à devenir dans l'État la puissance unique, incontestée, il eût été dangereux et contradictoire qu'il laissât subsister des institutions locales destinées à instruire les particuliers des affaires publiques, à leur en donner le goût, à les y faire concourir, à susciter des influences personnelles. Ayant supprimé le vote direct et la presse, c'est-à-dire tout organe d'opposition, il n'avait pas besoin que ces mêmes institutions fussent organisées de manière à le couvrir et à le préserver. Sous l'empire comme sous la monarchie du XVIIe et du XVIIIe siècle, il était sinon sage, au moins possible et rationnel que la commune et le département eussent pour seul rôle politique et social de servir au souverain d'instruments de direction et de domination.

Mais la charte du 4 juin 1814, en établissant la monarchie constitutionnelle, modifia radicalement la condition et les rapports respectifs de la nation et du gouvernement. Le droit de vote

conféré aux citoyens payant trois cents francs de contributions directes, les nouvelles assemblées législatives, la responsabilité ministérielle, la liberté de la presse restituèrent à la nation une large participation aux affaires en même temps qu'elles dépouillèrent le gouvernement d'une partie notable de l'autorité, et rouvrirent le champ à la contradiction légale. A ce double changement correspondait une double nécessité : celle, pour la nation, d'acquérir des aptitudes et de se former à des mœurs nouvelles; celle, pour le gouvernement, de réduire ses attributions et sa responsabilité, de se préserver, de s'abriter. Une organisation de la commune et du département en harmonie avec celle que recevait l'État était seule capable de satisfaire à cette double nécessité et d'adapter à la fois le pays et le pouvoir au régime nouveau. Malheureusement, la restauration crut qu'il était plus expédient, selon un conseil prêté à l'empereur lui-même (1), de « conserver le lit » qu'avait dressé la constitution de l'an VIII. On se borna donc à installer le mécanisme constitutionnel, à changer l'organisation de l'État, et on maintint dans son intégralité l'organisation de la commune et du département due à la loi du 28 pluviôse an VIII,

(1) On assure que peu d'instants après avoir signé sa première abdication, l'empereur Napoléon Ier, conversant sur les difficultés que son successeur allait rencontrer, prononça ces paroles : « Si « Louis XVIII fait bien, il se mettra dans mon lit en changeant les « draps, car il est bon. »

en d'autres termes : la centralisation administrative. Les maires, les sous-préfets, les préfets continuèrent à être des autorités personnelles et unitaires, à avoir seuls en mains la direction quotidienne des affaires, la réglementation, la dispensation des emplois ; les conseils municipaux, les conseils d'arrondissement, les conseils généraux, à être nommés par le souverain ou par les préfets; toutes les affaires locales, à être assujetties à la tutelle. La commune, l'arrondissement, le département ne redevinrent pas, selon ce qu'impliquait expressément la monarchie constitutionnelle, une école de vie publique, un domaine d'activité pour les habitants, un rempart pour le pouvoir; ils restèrent uniquement, comme ils l'avaient été sous l'empire et avant 1787, des engins d'assimilation.

On s'explique cette erreur funeste. D'une part, le pays, depuis 1799, s'était deshabitué de la vie publique, ne souhaitait en 1814 que le repos, avait perdu le souvenir et le goût de ses anciennes franchises locales; de l'autre, les hommes d'état de l'époque, tout en voulant avec sincérité établir le régime parlementaire et en ne rejetant pas d'une manière absolue la souveraineté nationale, se proposaient principalement de restaurer et de remettre hors d'atteinte les droits éminents du Prince et sa souveraineté primordiale. Ils estimèrent, non sans raison, que s'il existait un moyen

de parvenir à ces deux fins, à ces fins contradictoires, c'était qu'avec le mécanisme constitutionnel nouveau, on gardât l'ancien système de gouvernement et d'administration, la centralisation. Il était certain que le pouvoir demeurant l'arbitre de tous les intérêts locaux, le dispensateur de tous les emplois, de toutes les faveurs, dominerait aisément la représentation qui allait émaner de quatre-vingt à cent mille électeurs seulement.

Il domina en effet cette représentation; mais, quoique soumis à la contradition, il resta, sinon pour les affaires politiques, du moins pour les affaires administratives, pour les plus usuelles, aussi responsable que l'avait été l'empereur lui-même et aussi découvert. La nation, de son côté, quoiqu'ayant acquis des droits très-importants, conserva, dans sa généralité, les mœurs, les goûts, les inaptitudes auxquelles elle avait été façonnée depuis deux siècles, demeura peu occupée, inexpérimentée, divisée, dépourvue d'influences et de guides autres que les fonctionnaires. La nouvelle monarchie constitutionnelle n'exista guère qu'au regard des quatre-vingt à cent mille contribuables admis à jouir des droits octroyés et à participer à l'élection de la chambre des députés. Le grand nombre, n'apercevant pas de changement dans tout ce qui était à sa portée et de son ressort, la distingua, la reconnut à peine.

Si, en 1814, à la place de la centralisation du

XVIIe et du XVIIIe siècle et de l'empire, nous avions réellement adopté (1) les principes de la constitution anglaise et du *self-government*, aucun de ces germes de subversion n'aurait pu prendre naissance. Les diverses classes, au lieu de se séparer de plus en plus, se seraient mêlées et rapprochées dans la gestion journalière de la commune, du canton, de l'arrondissement, du département. Les hommes et l'esprit nouveaux issus de 1789-1814, au lieu de s'alarmer et de combattre, auraient trouvé, dans cette même gestion, à s'apaiser, à collaborer avec les hommes et l'esprit du passé. Chacun, de proche en proche et dans une certaine mesure, aurait appris à discerner, à patienter, à compter plutôt sur le vote que sur la force. Les personnes royales elles-mêmes n'auraient point été continuellement prises à partie.

Les résultats de l'antinomie existant entre le système politique et le système administratif, entre les lois et les mœurs, n'échappèrent point à quelques-uns des serviteurs les plus distingués de la Restauration, à M. de Villèle, à M. Corbières, à M. Royer-Collard, à M. de Martignac (2), à M. Henrion de Pansay, etc. Les uns et les autres

(1) En 1814-1815, c'était le vœu et ce fut l'illusion de beaucoup d'hommes marquants.

(2) On connaît le projet de loi présenté par M. de Martignac en 1828. Déja en 1821, le gouvernement n'avait pu faire adopter un projet de loi qui l'eût obligé a choisir les maires des communes rurales parmi les conseillers municipaux.

souhaitaient la réforme des institutions locales; mais leurs efforts, comme ceux de Turgot et de Dupont de Nemours en 1774, et ceux de Necker en 1778, furent ou insuffisants ou tardifs. La facilité avec laquelle la révolution de 1830 s'accomplit prouva à quel point avaient sévi les causes de dissolution et de ruine que nous venons d'exposer.

Sans méconnaître entièrement ces causes générales et supérieures de la révolution, le nouveau gouvernement, de concert avec l'opinion publique, l'imputa surtout à l'incident final qui l'avait déterminée, aux ordonnances du 25 juillet. Il fut ainsi conduit à juger que l'organisation politique et administrative de l'empire et de la restauration n'était pas incompatible avec son principe, et qu'il suffisait de l'élargir ; qu'en particulier pour la commune et le département, il n'était besoin que d'améliorations partielles ; qu'il n'y avait pas nécessité de recourir à un remaniement profond, seule voie cependant, nous l'avons déjà expliqué, par laquelle il eût été possible de parvenir aux pratiques, aux réalités, à l'appareil véritable du régime constitutionnel. C'était, en le corrigeant, le cadre de l'édit de 1787 et des lois de 1789, à savoir : des administrations locales électives, collectives, presque autonomes, non moins que *très-contrôlées et très-contenues*. qu'il eût fallu reconstituer; ce fut le cadre de l'an VIII, à savoir : des

administrations électives il est vrai en partie, mais personnelles et dépendantes, qu'on préféra.

La loi du 21 mars 1831 départit à certaines catégories de contribuables et de notables la nomination des conseils municipaux, laissa au gouvernement la nomination seulement des maires et adjoints en l'obligeant à puiser ses choix parmi les conseillers élus, accorda aux nouvelles assemblées municipales quatre sessions au lieu d'une seule de quinze jours, réduisit à trois années la durée des fonctions de maire et d'adjoint, à six années celles de conseiller municipal, institua le renouvellement triennal. Mais tandis que la forme de l'administration communale devenait libérale, le fond restait à peu près le même. La loi du 18 juillet 1837 n'autorisa que dans quatre cas les conseils municipaux à prendre des délibérations réglementaires, c'est-à-dire exécutoires sans approbation préalable. Ces cas eurent pour objet : le mode d'administration des biens communaux, les conditions des baux à ferme d'une durée limitée, le mode de jouissance et la répartition des pâturages et fruits communaux, les affouages. Pour toutes les autres affaires intéressant la commune, les conseils ne possédèrent, comme précédemment, qu'un droit subordonné ou qu'un simple droit d'avis. Leurs délibérations continuèrent à n'être valables qu'après une décision de l'autorité supérieure. De son côté, le maire en même temps qu'il demeurait

placé, aussi bien comme administrateur de la commune que comme délégué du pouvoir central, sous l'étroite dépendance du préfet, assujetti pour chacun de ses actes aux injonctions ou aux prohibitions de ce fonctionnaire, conserva intégralement, à l'encontre du conseil municipal et de la commune, les droits et prérogatives qu'il avait eus jusqu'alors, entre autres : les réglementations permanentes et temporaires, la nomination et la révocation des employés, la proposition du budget, l'ordonnancement des dépenses, la gestion des propriétés et revenus, la surveillance des établissements locaux, etc. Si les habitants de la commune avaient obtenu la faculté d'élire les conseillers municipaux et de participer indirectement à la nomination des maires, l'administration, on le voit, était restée unitaire et centralisée.

La loi du 22 juin 1833 et celle du 10 mai 1838 sur les conseils généraux, eurent les mêmes caractères. La loi de 1833 dépouilla le gouvernement de la nomination des membres des conseils généraux, déféra cette nomination à des catégories de contribuables et de notables et investit ces conseils du droit de composer leurs bureaux. La loi de 1838 les investit également et avec une précision nouvelle, du droit de décider, de délibérer, de donner des avis, d'émettre des vœux ; mais la première de ces quatre prérogatives fut strictement circonscrite à la répartition des con-

tributions directes entre les arrondissements, à l'adoption ou au rejet des demandes en réduction du contingent, formées par les arrondissements ou par les communes, à l'établissement des centimes additionnels autorisés par les lois (articles 1er, 2 et 3 de la loi du 10 mai 1838). Toutes les autres délibérations qu'étaient appelées à prendre les assemblées départementales durent, comme par le passé, être soumises à l'approbation du chef de l'État, du ministre compétent ou du préfet (articles 4 et 5). Ces mêmes assemblées continuèrent à n'avoir qu'une seule session par an. De son côté, le préfet, en même temps qu'il demeurait un agent à l'entière discrétion du ministre, pouvant être nommé sans aucune justification d'aptitude, révoqué sans aucune possibilité de recours, conserva personnellement, à l'encontre du conseil général et du département, toutes les attributions générales et locales qu'il tenait de la loi de pluviôse an VIII : l'administration quotidienne de la circonscription, le droit de réglementation le plus étendu, le droit de nomination à un très-grand nombre d'emplois, la proposition du budget et l'ordonnancement des dépenses, la tutelle du département, des communes, des établissements publics et d'utilité publique, etc.

Si cette législation communale et départementale du Gouvernement de juillet, comparée à celle de l'an VIII, représentait, sous certains rapports, un

progrès incontestable, elle ne répondait pas beaucoup mieux aux nécessités du régime constitutionnel, et elle devait perpétuer les contradictions et les incompatibilités qui avaient déjà été si préjudiciables à la restauration. Dans la commune, un nombre moyen de seize conseillers élus, dans l'arrondissement un nombre moyen de huit, dans le département un nombre moyen de trente-cinq purent prendre, pendant quelques jours chaque année, une notion un peu moins sommaire que précédemment des intérêts locaux, et exercer sur quelques parties de l'administration un contrôle plus sérieux. Deux millions à deux millions cinq cent mille contribuables et notables avaient obtenu le droit de nommer ces conseillers, tous les six et neuf ans. Enfin, dans l'ordre politique et grâce à l'abaissement du cens, environ deux cent mille contribuables élisaient les députés, tous les cinq ans. Cette somme de nouvelles franchises et d'améliorations qui résume à peu près l'œuvre de 1830 n'était évidemment pas de nature à former, pour un pays de trente-trois millions d'habitants, une véritable école de pratique constitutionnelle, un foyer suffisant d'activité et de concours. Le gouvernement et le régime parlementaire lui-même demeurèrent, comme déjà ils l'avaient été de 1814 à 1830, inaperçus pour le grand nombre, incompris. Les ennemis de la restauration, sous le prétexte qu'elle n'avait admis au vote qu'un

petit nombre de privilégiés, quatre-vingt à cent mille contribuables, l'avaient qualifiée de gouvernement des *nobles*. Les ennemis de la monarchie de juillet arguant, eux aussi, de l'étroitesse de sa base, la qualifièrent, avec non moins de succès, de gouvernement des *bourgeois*.

D'un autre côté, le maire et le préfet, ayant gardé la gestion quotidienne de toutes les affaires de la commune et du département, l'initiative individuelle ne trouva pas dans ces affaires matière à se produire. La sollicitude des particuliers, le sentiment de la responsabilité propre, le civisme n'ayant point acquis d'objet et de raison d'être, ne s'éveillèrent pas; les personnes et les classes n'eurent pas l'occasion d'entrer plus qu'auparavant en contact les unes avec les autres, de se rapprocher. Les influences régulières, les influences du travail, du mérite, de la richesse, de la tradition ne purent pas davantage surgir ni s'exercer. Enfin, le gouvernement étant resté en possession à peu près des mêmes droits de tutelle et des mêmes prérogatives locales, resta aussi perpétuellement en cause.

De nouveau, il avait suffi de maintenir la commune et le département à l'état d'instruments de direction pour qu'en dépit de l'étiquette officielle, se fussent d'eux-mêmes également maintenus les pratiques journalières, les habitudes, l'air ambiant des régimes antérieurs. De nouveau, la nation

dans son ensemble, continua à être non moins inexpérimentée que si elle n'avait point eu à discerner, à élire, à se conduire elle-même; la royauté, à être non moins découverte que si elle n'avait point été constitutionnelle. Par contre, et grâce à la fois à ces vices mêmes de l'appareil politique et administratif et à la composition du corps électoral, le pouvoir demeura en mesure de rallier à lui la majorité des suffrages dans beaucoup de colléges et de dominer la représentation. Par contre aussi, il fut forcé derechef, à son grand dommage, d'agir indûment sur le vote. La monarchie de 1830 vécut ainsi sans se fonder, comme avant elle, et sans se fonder non plus, la restauration avait vécu. Comme elle encore, soudain elle tomba le 24 février 1848, sans rencontrer plus d'appui et sans même avoir donné un sujet précis de grief.

Mais si, depuis 1830, selon ce qui s'était réalisé en Belgique par exemple, la gestion de nos communes, de nos cantons, de nos arrondissements, de nos départements avait été abandonnée aux habitants eux-mêmes sous le contrôle simplement de l'État, les *couches nouvelles* de 1847-1848 (1) qu'on appelait les *capacités*, et qui avaient pris pour

(1) On sait qu'en ce moment l'expression : *les couches nouvelles* désigne la portion de la population, qui est récemment arrivée à l'aisance et à l'indépendance et qui ne participe pas encore à l'exercice du pouvoir.

drapeau la réforme électorale et parlementaire, occupées, en partie satisfaites dans cette gestion, n'auraient-elles pas été plus calmes, plus pratiques, plus soumises à la loi? Le gouvernement, privé de ses principaux moyens d'action sur les intérêts et les personnes, sur le vote, par conséquent obligé de s'accorder effectivement avec le pays et d'être véritablement constitutionnel, n'aurait-il pas été épargné ?

Pas plus qu'en 1830, on ne distingua les causes supérieures de la catastrophe, et loin d'y remédier, on se complut à les développer et à leur ouvrir un champ encore plus vaste.

Certes, le grand nombre avait été, de 1799 à 1848, bien peu initié aux affaires publiques; cependant les décrets du 25 février et du 5 mars 1848 mirent au jour subitement la République et le suffrage universel, les deux institutions qui présupposent de la part de chacun le plus d'activité et le plus de culture administratives et politiques. En même temps, il est vrai, le Gouvernement provisoire se hâtait, lui aussi, de convertir en instruments de propagande et de contrainte les maires et les préfets, la commune et le département. On a vu que l'abus de la candidature ministérielle ou officielle, inévitable avec le système existant, avait empêché les monarchies de 1830 et de 1814, la nation elle-même, de devenir réellement constitutionnelles. Sous l république, cet

abus, outre qu'il devait être encore plus criant, ne pouvait qu'amener les mêmes effets. De 1814 à 1848, il n'avait eu du moins à atteindre qu'environ deux cent mille électeurs, payant au minimum deux cents francs d'impôts, en général éclairés et relativement indépendants ; désormais, il allait embrasser dans ses ravages tous les Français âgés de vingt-et-un ans, huit à neuf millions d'électeurs, en majorité gênés ou pauvres, illettrés, inconscients. Aucune de ces considérations ne fut pesée. Le 8 mars 1848, à la veille des élections, le ministre de l'intérieur, M. Ledru-Rollin écrivait aux commissaires du gouvernement : « Placez à « la tête de chaque municipalité des hommes sym- « pathiques et *résolus*. Ne leur ménagez pas les « instructions, animez leur zèle. Par les élections « qui vont s'accomplir, ils tiennent dans leurs « mains les destinées de la France ; qu'ils nous « donnent une assemblée nationale capable de « comprendre et d'achever l'œuvre du peuple, en « un mot tous hommes de la veille et pas du len- « demain. » Dans une autre circulaire du 12 mars, le ministre ajoutait : « Les élections sont votre « grande œuvre..... Examinez sévèrement les « titres des canditats..... Arrêtez-vous à ceux « qui présenteront le plus de garanties à l'opinion « républicaine, le plus de chances de succès. « Pas de transactions, pas de complaisances !.... »

L'assemblée constituante et l'assemblée législ-

lative, animées de vues beaucoup plus saines, n'eurent pas le temps de modifier sérieusement l'organisation de la commune et du département. L'assemblée constituante se borna par le décret du 3 juillet 1848 à substituer, pour le renouvellement des conseils municipaux, des conseils d'arrondissement et des conseils généraux, le suffrage universel aux catégories des lois du 21 mars 1831 et du 22 juin 1833, et à abandonner aux conseils municipaux la nomination des maires et adjoints dans les communes ayant moins de 6,000 habitants. Pour les localités plus importantes, le gouvernement gardait le droit de désigner lui-même ces magistrats en les choisissant parmi les conseillers élus. Par un autre décret du 14 décembre, voté comme appendice à la constitution, la même assemblée plaça au nombre des lois organiques à édicter, une loi d'administration départementale et communale. Cette loi, élaborée par le conseil d'État et par une commission de l'assemblée législative, allait être discutée lorsque survinrent les événements de décembre 1851.

Déjà, depuis le 10 décembre 1848, la logique inflexible des faits déjouait et mettait à néant aussi bien l'entreprise du 24 février et les circulaires de M. Ledru-Rollin que les votes et les projets de l'assemblée constituante et de l'assemblée législative. Ceux-là mêmes qui avaient introduit si prématu-

rément la République et le suffrage universel, avaient, sans le prévoir, relevé l'empire.

Nous avons expliqué qu'en conservant l'organisation de l'an VIII, la commune et le département dépendants et unitaires, les monarchies de 1814 et de 1830 avaient laissé pleinement subsister, au moins dans la généralité du pays, la tradition essentielle de l'empire, ses fondements, ses mœurs publiques, son milieu intellectuel et moral. Le grand nombre étant devenu souverain en vertu du suffrage universel, l'empire lui-même sortit de ce milieu, comme l'eau coule de la source (1). Le 10 décembre 1848, sur 8,424,673 électeurs, 6,434,236 d'entre eux écartèrent du pouvoir le général Cavaignac qui personnifiait la République et y appelèrent l'héritier de Napoléon Ier, le prince Louis Napoléon. Le 20 et le 21 décembre 1851, 7,439,316 adhésions contre 640,737 refus, ratifièrent le coup d'État et déléguèrent au prince président la mission de promulguer une constitution. Enfin, le 21 et le 29 novembre 1852, 7,824,189 voix acclamèrent l'empire. La fraction du corps électoral qui avait participé aux gouvernements de 1814 et de 1830 fut en général déçue et troublée. Le surplus, la très-grande majorité de la

(1) D'autres circonstances, bien entendu, contribuèrent très-notablement aussi à l'élection du 10 décembre 1848 : le prestige de la légende napoléonienne, l'impôt des 45 centimes, la crainte du socialisme, etc.

nation, qui n'avait connu ces gouvernements ni politiquement, ni administrativement, qui n'avait pu acquérir aucune notion de la chose publique et n'encourait aucun mécompte, aucun préjudice, fut confiante et satisfaite.

Mais le second empire, à son tour, ne parvint pas à se soustraire aux contradictions des pouvoirs précédents. Ces pouvoirs avaient prétendu faire coexister le système constitutionnel, la gestion du pays par le pays, avec la centralisation administrative. Le second empire voulut faire coexister le gouvernement d'un seul avec certaines franchises, inséparables bientôt de la liberté. Tandis que Napoléon Ier, dès 1799, s'était empressé de supprimer le vote direct et la presse, Napoléon III, en 1852, les admit dans sa constitution et se crut en mesure de les diriger.

La commune et le département, le préfet et le maire furent encore naturellement les organes principaux à l'aide desquels ce but devait être atteint. On remania la législation de telle sorte que le pouvoir eût beaucoup d'ascendant sur ces organes, et que ceux-ci, de leur côté, en eussent beaucoup sur le suffrage. La constitution elle-même (article 57) prit soin de rendre au gouvernement la nomination des maires, avec faculté de les choisir en dehors du conseil municipal. Les lois du 7 juillet 1852 et du 5 mai 1855 confirmèrent ces dispositions, et investirent les préfets, les minis-

tres, le chef de l'État de droits coercitifs énergiques contre les maires et les conseils municipaux. Par la loi du 7 juillet 1852, les conseils généraux furent dépossédés de l'élection de leur bureau et de la publicité de leurs séances. Enfin, le décret de décentralisation du 25 mars 1852, en concédant aux préfets le pouvoir de statuer sur beaucoup d'affaires jusqu'alors réservées aux ministres, augmenta très-notablement l'influence et les moyens d'action de ces fonctionnaires.

Cette législation, secondée d'ailleurs par celle sur l'État, sur la sûreté publique, sur la presse, par le prestige du souverain, par la nouveauté et l'inexpérience du suffrage universel, eut les résultats qu'on s'était proposés. Pendant dix ans, jusqu'en 1862, les préfets et les maires purent guider le vote.

A cette dernière époque, l'empereur, par une initiative très-digne de respect (1), jugea devoir détendre lui-même les ressorts qui étaient la sauvegarde, et, aux yeux de beaucoup, le titre principal du régime tout entier. Déjà, le décret du 16 août 1859 avait accordé l'amnistie ; celui du 11 décembre 1860 et le sénatus-consulte du 2 février 1861 élargirent les attributions du corps législatif et du

(1) En 1862, la plus grande partie de l'Europe, tous les peuples rapprochés de nos frontières étaient déjà régis par des gouvernements constitutionnels. L'empereur Alexandre II lui-même commençait à doter ses états du *self-government local.*

sénat. La loi du 2 juillet 1861 affranchit la presse de la tutelle discrétionnaire des préfets. Dans la session législative de 1865, les ministres prirent l'engagement de ne plus choisir autant que possible les maires en dehors des conseils municipaux. Enfin, les lois du 18 juillet 1866 sur les conseils généraux et du 24 juillet 1867 sur les conseils municipaux accrurent, au détriment des agents officiels, les pouvoirs de ces assemblées, donnèrent aux unes le droit de statuer définitivement sur la plupart des matières d'intérêt exclusivement départemental, aux autres à peu près le même droit pour beaucoup d'affaires exclusivement communales (1).

Ces concessions, celles plus décisives encore de 1868 et de 1869 avaient mis fin au système de 1852, à la période autoritaire; mais tout de suite s'était dressé plus menaçant que jamais l'écueil sur lequel avaient déjà sombré les monarchies de

(1) D'après la loi du 18 juillet 1866, l'État n'avait retenu que le droit d'annuler les délibérations du conseil général, entachées d'irrégularité ou prises en violation de la loi. D'autre part, tandis que la loi municipale de 1837 avait limité à quatre cas les délibérations réglementaires, celle du 24 juillet 1867 a étendu cette prérogative à neuf autres cas, tous ayant pour objet la gestion du patrimoine communal ou les droits de place à percevoir dans les marchés et lieux publics. Il est vrai que, pour ces nouveaux cas. si le maire et le conseil municipal se trouvent en désaccord, la délibération ne devient exécutoire qu'après l'approbation du préfet. — Mais faisons remarquer que ni la loi de 1866, ni celle de 1867 n'avait accordé, la première aux conseils généraux, la seconde aux conseils municipaux, la faculté de collaborer plus assidûment avec le préfet et le maire, de se réunir plus fréqemment, d'administrer, de surveiller, d'agir davantage.

1814 et de 1830 et la république de 1848 : l'inaptitude de la nation, l'incompatibilité des lois et des mœurs. D'une part, l'empire n'était plus le gouvernement d'un seul ; les ministres, les préfets, les maires n'avaient plus les moyens de dominer le vote ; de l'autre, la nation, depuis 1852, n'avait pu apprendre à se conduire elle-même, à être constitutionnelle, et les lois locales de 1866, de 1867, bien que plus libérales que les précédentes, ne lui donnaient pas la possibilité d'acquérir ces qualités ni de se former à cette manière d'être. Les monarchies de 1814 et de 1830, grâce à leurs corps électoraux restreints et conservateurs, avaient pu du moins s'assurer des majorités et vivre au jour le jour, sans se fonder. L'empire de 1869, en face d'un suffrage universel demeuré ignorant et passif et ne pouvant presque plus être guidé, allait infailliblement se disjoindre, tomber sous les coups de ses adversaires ou plutôt passer régulièrement dans leurs mains. Nul doute que l'imminence de ce danger n'ait beaucoup contribué aux résolutions et aux désastres de 1870.

Depuis lors, la république a de nouveau prévalu, et déjà avec elle se sont succédé sept pouvoirs différents : celui du 4 septembre 1870 ; celui du 17 février 1871 (1) ; celui du 24 mai 1873 (2) ; celui du

(1) Gouvernement de M. Thiers.
(2) Gouvernement de M. le Maréchal de Mac-Mahon.

9 mars 1876 (1); celui du 16 mai 1877 (2); celui du 14 décembre de la même année (3); celui du 30 janvier 1879 (4). Une constitution a été édictée le 25 février 1875. Enfin sont intervenues la loi départementale du 10 août 1871 et les trois lois communales provisoires des 14 avril 1871, 20 janvier 1874 et 12 août 1876. Malgré tant d'enseignements et tant de malheurs, ni ces pouvoirs, ni cette constitution, ni ces lois n'ont entrepris de faire cesser l'antinomie existant entre notre régime politique et notre régime administratif, non plus que d'assigner aux rôles respectifs et aux rapports mutuels de l'État, du département, de la commune une autre organisation que celle établie par la constitution du 22 frimaire et par la loi du 28 pluviôse an VIII. L'État est resté investi à peu près des mêmes droits d'ingérence universelle et de tutelle. La commune et le département sont restés, sinon aussi dépendants, du moins a peu près aussi unitaires et aussi centralisés. Nous examinerons ultérieurement avec détail les caractères des dernières lois communales et départementales ; bornons-nous à indiquer ici qu'elles ont été plutôt le produit des circonstances et des passions du moment que de principes adoptés et d'un plan méthodique.

(1) Ministère de M. Dufaure.
(2) Ministère de M. de Broglie.
(3) Ministère de M. Dufaure.
(4) Présidence de M. Grévy.

La loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux, la plus complète d'entre elles, la seule qui ait été votée à titre définitif, a augmenté la participation de ces conseils aux affaires assez pour que le département ne pût plus servir d'instrument électoral, mais pas assez pour qu'il devînt un instrument d'éducation et de pratique constitutionnelles. La loi du 14 avril de la même année, en ne se proposant pour objet que de dépouiller le pouvoir exécutif du droit de nommer les maires des communes qui ne sont pas chefs-lieux de département ou d'arrondissement et qui ne comptent pas 20,000 âmes de population, a diminué et affaibli ce pouvoir, sans créer, au profit des intérêts publics, locaux et généraux, aucune garantie sérieuse. Bientôt, par une réaction excessive contre son œuvre elle-même, l'Assemblée rendit au gouvernement (loi du 20 janvier 1874) la nomination de tous les maires, et l'autorisa à les choisir même en dehors du conseil municipal. La majorité se flattait de l'espoir que ces agents, recrutés avec soin, pourraient de nouveau, comme en 1852, en 1857, en 1863 même et en 1869 (1), diriger les esprits et les votes. Elle oubliait que la liberté de la presse, la loi départementale du 10 août 1871, la respon-

(1) Dates des élections législatives sous le second empire.

En 1852, tous les candidats officiels furent nommés; en 1857, il y eut sept députés d'opposition; en 1863, il y en eut trente-quatre; en 1869, cent.

sabilité ministérielle, l'ancienneté sinon l'expérience du suffrage universel étaient devenus autant d'empêchements absolus, bien qu'indirects, au succès de l'expédient. Enfin, à la suite des élections de février et de mars 1876, par une réaction nouvelle en sens contraire, la loi du 12 août 1876 a enlevé encore une fois aux préfets la nomination des maires dans les communes qui ne sont pas chefs-lieux de département, d'arrondissement ou de canton. Comme leurs devanciers d'ailleurs, tous les pouvoirs qui ont surgi depuis 1870 se sont hâtés, dès leur avènement, de changer un grand nombre de préfets, de sous-préfets, de maires, de fonctionnaires, montrant ainsi qu'ils différaient entre eux, les uns et les autres, beaucoup plus par les formules que par les idées; qu'ils se préoccupaient tous invariablement plutôt de résoudre les difficultés du moment que d'introduire l'appareil, les conditions, les mœurs, les réalités du régime constitutionnel.

En résumé.

La centralisation, restaurée en l'an VIII, a été une organisation de la commune, du département, de l'État, parfaitement appropriée au premier empire, parce que, sous cette forme de gouvernement, le pouvoir n'étant pas contredit, n'avait pas besoin d'être préservé, et que la nation n'ayant pas à gé-

rer, pas à élire, n'avait pas besoin d'être initiée, ni formée à l'exercice de ces droits.

Mais conservé en 1814, en 1830, en 1848, en 1867, en 1871, ce système a empêché sans interruption le pouvoir de restreindre efficacement sa responsabilité et de bénéficier de l'immunité constitutionnelle, la nation de s'occuper de ses affaires usuelles, de s'instruire, de se modérer, de se rendre apte à la liberté. Obligé de dominer indûment le vote et, dans ce but, quoiqu'à regret, de vicier le corps électoral et de se vicier lui-même (1), le pouvoir a été, de jour en jour, moins respecté, moins obéi, moins toléré. Privée quotidiennement de sujets communs de sollicitudes et de services, de

(1) Ce n'est certes pas de leur plein gré, c'est absolument contraints par notre système invariable de gouvernement et d'administration, par la centralisation administrative que tous les pouvoirs, en France, depuis 1814 sans aucune exception, ont fait usage de la candidature officielle ou ministérielle et ainsi ont faussé les ressorts de l'appareil constitutionnel et indirectement, involontairement vicié l'esprit public. Lorsque le corps électoral était peu nombreux où que le pouvoir en exercice débutait et jouissait de la faveur générale, la candidature officielle ou ministérielle aboutissait aisément, pouvait être peu dommageable; c'est ce qu'on a vu dans les premières années de la restauration, de la monarchie de juillet, du second empire. Mais à mesure que le pouvoir vieillissait et périclitait, à mesure aussi que le droit de vote s'étendait, les fonctionnaires et employés ne réussissaient à faire prévaloir les choix d'en haut qu'en multipliant leurs efforts, qu'en généralisant leur action; on se souvient des plaintes qui ont marqué la fin de tous nos gouvernements, depuis 1814.

M. de Tocqueville écrivait déjà avec une grande justesse en 1836 :

« Comment empêcher le gouvernement de corrompre, lorsque le « régime électif lui donne naturellement tant de besoins de le faire, « et la centralisation tant de moyens ? »

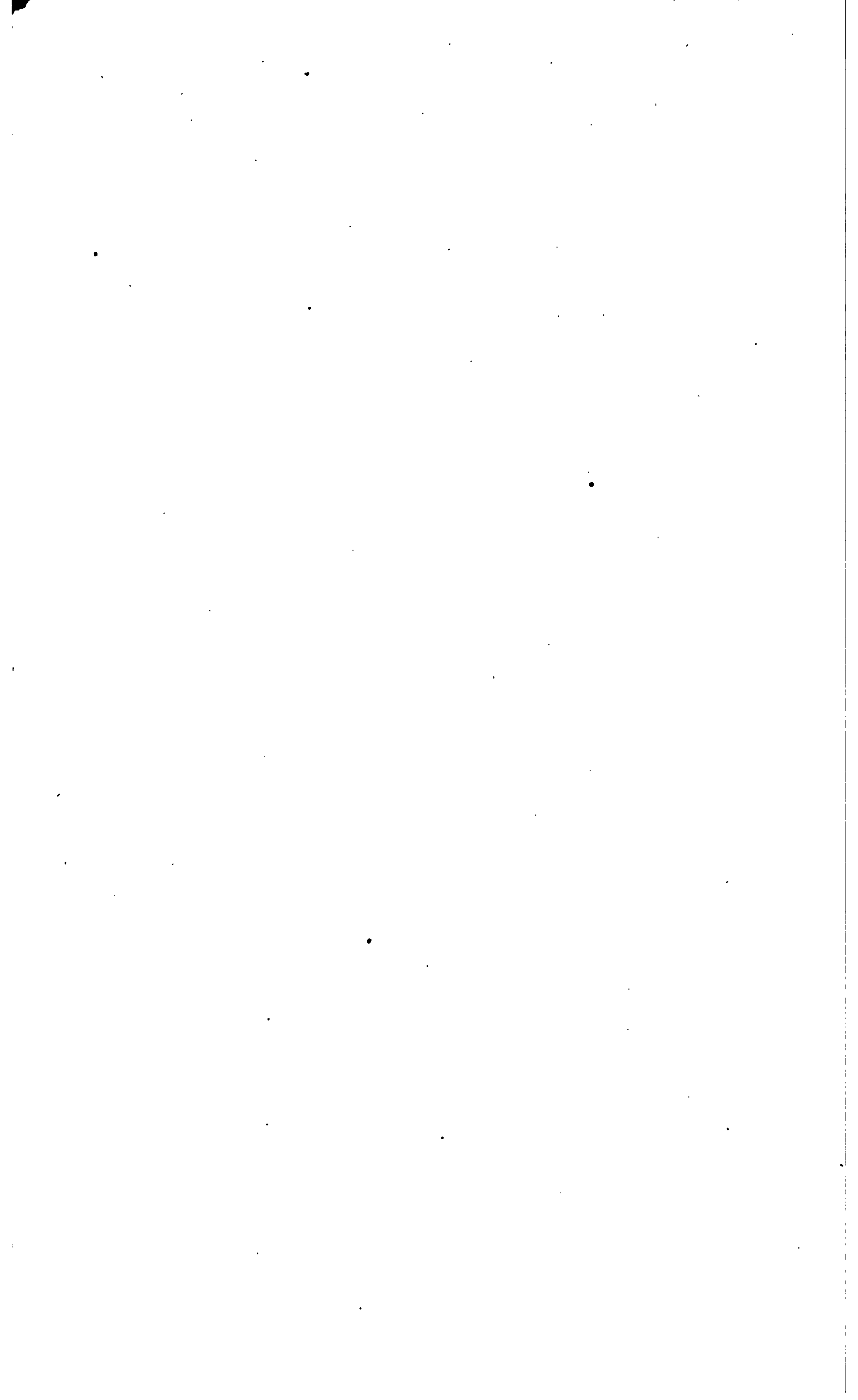
moyens de contacts et de rapprochements, constamment à la merci des expédients, la nation a été, de jour en jour, plus indifférente aux devoirs publics, plus inhabile à se conduire, plus désagrégée, plus révolutionnaire.

C'est ainsi que nous n'avons pu, depuis 1814, ni pratiquer effectivement, ni supporter les institutions libres, le gouvernement constitutionnel.

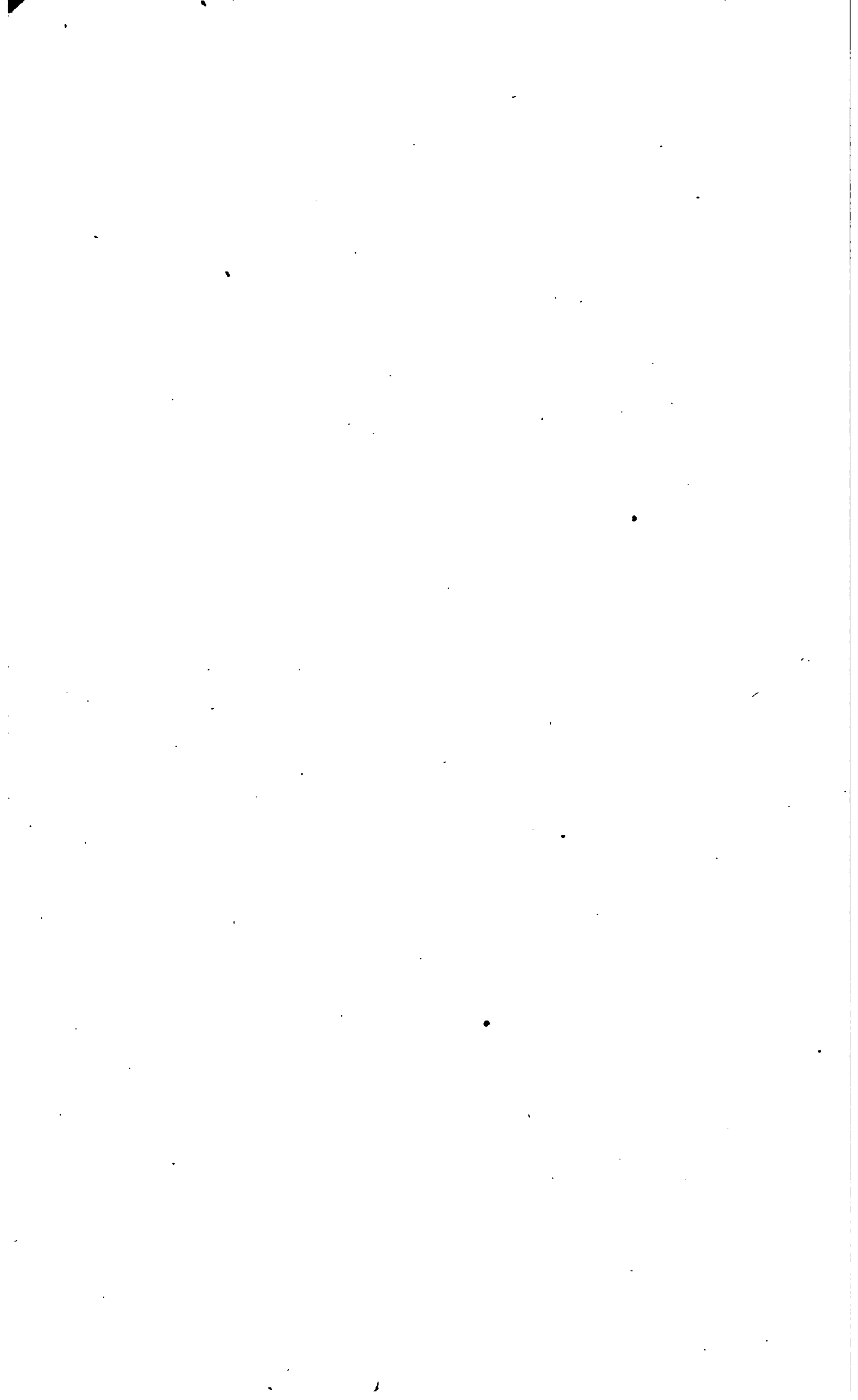
Dans le premier chapitre de son livre sur le pouvoir municipal que nous avons déjà cité et qui parut en 1824, M. Henrion de Pansey, après avoir constaté la lutte ouverte, dès cette époque, entre les libertés octroyées par la charte et le système administratif, s'écrie : « Quelle serait l'issue d'une telle lutte, si elle se prolongeait ?.... Le doute seul fait reculer d'effroi (1).... »

Ne semble-t-il pas qu'en traçant ces lignes, l'éminent légiste ait eu sous les yeux les ruines accumulées depuis 1824, les périls et l'obscurité de l'heure présente ?

(1) Du Pouvoir municipal. Livre Ier. Chapitre Ier.



CHAPITRE III.



CHAPITRE III.

COMMENT LES PRINCIPAUX PEUPLES DE L'EUROPE PRATIQUENT LE RÉGIME CONSTITUTIONNEL, SE RENDENT APTES A CE RÉGIME ET SE PRÉSERVENT DE SES DANGERS.

SOMMAIRE. — § I. De l'organisation administrative chez nous et au dehors. — § II. La commune et le département chez les peuples constitutionnels. — § III. De certaines dispositions adoptées par ces mêmes peuples pour obvier aux dangers de leur régime politique. — § IV. Résultats et conclusion.

---

§ I.

Que les institutions administratives de la plupart des peuples de l'Europe reposent sur le principe de la séparation des intérêts généraux et des intérêts locaux ; que les nôtres consacrent l'omnipotence de l'État. — Que le système étranger introduit l'appareil constitutionnel, tandis que le nôtre l'exclut en partie.

Quelle est donc cette organisation de la commune, du département et de l'État, qui, en nous donnant le véritable appareil, les pratiques, les mœurs du régime constitutionnel, nous eût soustraits aux contradictions et aux incompatibilités signalées dès 1824 par M. Henrion de Pansey, et qui sans doute ainsi eût prévenu nos révolutions ?

Déjà on a pu saisir quelques-uns de ses traits principaux dans les deux chapitres précédents. Pour la juger avec netteté et s'en rendre compte complétement, il suffit d'observer ce qui existe aujourd'hui chez tous les peuples constitutionnels de l'Europe, sans aucune exception, en Angleterre, en Allemagne, en Belgique, en Italie, en Autriche-Hongrie, en Hollande, en Suède et en Norwége, en Suisse, en Danemark, en Portugal, en Espagne.

Un principe fondamental se dégage d'abord de la législation politique et administrative de tous ces peuples, principe diversement appliqué, mais universellement admis, celui de la séparation, dans les pouvoirs et dans les budgets, des affaires générales et des affaires locales.

En France, sous la république comme sous l'empire et sous la monarchie constitutionnelle, sous le régime du suffrage universel comme sous les régimes des listes de notabilités et du cens, c'est le pouvoir central ou, pour nous exprimer avec plus de précision, c'est le pouvoir exécutif, assisté simplement d'assemblées électives, qui détient et qui gère les affaires locales aussi bien que les affaires générales, qui est responsable des unes et des autres. Le budget de l'État subvient à des dépenses locales, le budget de la commune et celui du département subviennent à des dépenses géné-

rales (1), mêlant ainsi et unifiant en quelque sorte tous les intérêts publics. Chez les peuples constitutionnels au contraire, l'État (le gouvernement et le parlement) ne connaît que des affaires générales, à savoir : de la confection et de l'exécution des lois, de l'armée et de la marine, de la diplomatie, des finances, de la justice et de la police, de la tutelle des incapables. Toutes les autres, l'administration de la commune et de la province, la collation de la plupart des emplois, le culte, l'éducation, l'assistance proprement dite, la voirie, le commerce et l'industrie sont abandonnées, sous certaines réserves, aux pouvoirs locaux ou à l'association et à l'individu (2). Le même départ existe dans les budgets. En d'autres termes, ces peuples possèdent, comme nous et même généralement plus que nous, la centralisation *politique* qui seule permet de sauvegarder les grands intérêts composant chez eux les attributions de l'État, l'unité nationale, la paix

(1) Nous citerons, parmi les *dépenses locales* auxquelles subvient, dans une certaine mesure, le budget de l'État, celles concernant les édifices paroissiaux, le matériel de l'instruction primaire et secondaire, la voirie départementale et vicinale, l'assistance publique, les encouragements aux lettres, aux sciences, aux arts, les encouragements à l'agriculture et à l'industrie. Quant aux *dépenses de l'État* qu'alimentent totalement ou en partie les budgets communaux et départementaux, ce sont celles qui portent sur la police, sur les prisons, sur le casernement de la gendarmerie et sur tous les établissements ayant un caractère d'utilité générale.

(2) Cette classification des intérêts de l'État et des intérêts locaux est celle à laquelle les publicistes se sont généralement ralliés. Cependant nous devons constater qu'il existe à cet égard, dans la pratique, de nombreuses diversités.

au dedans, l'indépendance au dehors ; mais ils n'ont jamais eu ou ils ont rejeté la centralisation *administrative*.

Il est facile de démêler l'origine et les motifs de cette différence essentielle.

Chez nous, la forme du gouvernement a changé souvent, mais le fond est demeuré à peu près intact ; nous avons conservé et nous conservons invariablement la même conception de l'État, la conception *romaine* ; nous souhaitons et nous réalisons sans cesse un État *unitaire et omnipotent*. Tantôt cet État se personnifie dans le monarque lui-même, Louis XIV, Louis XV, Louis XVI jusqu'en 1789, Napoléon Ier, Napoléon III en 1852. Tantôt il affecte un mode d'organisation plus complexe et qui offre plus de garanties ; il comprend un roi irresponsable et des ministres responsables, deux chambres législatives, un corps électoral, comme de 1814 à 1848 ; tantôt enfin il porte l'enseigne de la république et il fonctionne au moyen d'une assemblée souveraine et du suffrage universel, comme en 1793, en 1848, en 1871. Sous ces diverses manifestations et selon les circonstances qui le dominent et les hommes qui le dirigent, il peut être prudent ou téméraire, désordonné ou régulier ; mais toujours il procède à peu près de la même doctrine et il dispose à peu près des mêmes moyens d'action et d'absorption. A l'étranger, c'est une voie entièrement opposée qu'on a suivie

partout. A mesure qu'un peuple, en Europe, a adopté le régime constitutionnel, il a adopté aussi l'ancienne conception *germaine* de l'État, devenue la conception *anglo-saxonne*, et il a voulu, il a réalisé un État *limité, impliquant et stimulant le libre développement et le plein exercice des forces individuelles et locales* (1).

Dès les siècles les plus reculés et grâce aux coutumes apportées par les Saxons, la Grande-Bretagne nous apparaît dans l'histoire avec un parlement qui vote l'impôt, des communes qui s'administrent elles-mêmes, le jury civil et criminel, c'est-à-dire dotée déjà d'un appareil de gouvernement restreignant l'État et investissant l'individu et les pouvoirs locaux de moyens très-étendus d'éducation et d'activité. La révolution de 1688 renouvela et affermit ces bases véritables du régime constitutionnel. Depuis lors, le peuple anglais a perfectionné d'année en année chacune de ses institutions, en poursuivant sans s'en détourner ce but : qu'il faut que les affaires générales et les affaires locales restent distinctes les unes des autres; que le parlement et le pouvoir exécutif aient, dans leur sphère, une autorité, une force incontestées; mais

(1) On sait à quel point notre organisation administrative ressemble à celle de l'Empire romain; on sait aussi comment a été caractérisée depuis longtemps la différence existant entre la conception romaine de l'État et la conception germaine : « Pour le « Romain, l'État était tout et le citoyen n'était rien : pour le Ger- « main, l'individu était tout, l'État rien. »

qu'à son tour et dans la sienne, l'individu soit très-libre, très-occupé, très-responsable. Le parlement légifère, contrôle et dirige. Les ministres choisis par la couronne expédient les affaires de l'État et font observer les lois. Mais c'est l'individu lui-même, ce sont des particuliers, réunis en assemblées de *vestry*, en conseils municipaux, en comités ou bureaux, en justices de paix, en jurys civils et criminels, en associations diverses, qui, dans la paroisse, dans l'union de paroisses, dans le bourg, dans la métropole, dans le comté, gèrent tous les intérêts locaux, pourvoient au culte, assistent les pauvres, procurent l'instruction, président aux travaux publics, assurent la police, rendent même en grande partie la justice. Aujourd'hui, on ne rencontrerait pas, au-delà du détroit, un seul homme politique qui n'attribuât la prépondérance de son pays aux qualités que cette organisation développe, comme nos révolutions et nos malheurs, aux inaptitudes qu'ils jugent inséparables de la nôtre. En 1848, lord Palmerston écrivait au roi Léopold I[er] de Belgique : « .... Pour la France, « personne ne peut prophétiser, de semaine en « semaine, le tour qu'y prendront les affaires. « Pendant des années, ceux qui étaient au pou- « voir ont travaillé aux étages élevés de la monar- « chie, sans s'occuper des fondations....» (1). En

(1) Correspondance de lord Palmerston " The Life of Viscount Palmerston by lord Dolling. — London, 1873.

1852, interrogé par lord John Russell sur les motifs qui l'avaient porté à souscrire avec empressement au coup d'État, il répondait : « L'existence d'une république dans un pays aussi centralisé que l'est la France m'a toujours paru « quelque chose d'absolument chimérique et irréalisable.... La constitution de 1848 aurait dû « s'appeler la dissolution... » (1). Dans un discours célèbre prononcé en 1872, M. Gladstone repoussait ainsi certains projets tendant à accroître les pouvoirs de l'État : « ....Plus les années s'accumulent sur moi, plus j'attache d'importance aux « institutions locales. C'est par elles que nous « acquérons l'intelligence, le jugement, l'expérience politiques, que nous nous rendons aptes « à la liberté ; sans elles, nous n'aurions pu conserver nos institutions centrales....» Il y a quelques mois, à Birmingham, le même orateur, présidant un meeting tenu à l'occasion des difficultés de la question d'Orient, insistait avec force sur la nécessité, pour tous ceux qui veulent un jour siéger au parlement, d'accepter, de briguer d'abord les fonctions municipales, et il ajoutait que « les succès merveilleux de la race anglo-saxonne en Europe et ailleurs étaient dus en « grande partie au système des institutions locales « et du *self-government*, qui impose incessam-

(1) Ut supra.

« ment à chacun des responsabilités et des devoirs « publics. »

On ne peut contester qu'après la bataille d'Iéna (14 octobre 1806) Napoléon I[er], l'empire français et sa législation politique, civile, militaire, ne fussent entourés dans toute l'Europe, particulièrement en Allemagne, d'un grand prestige. Cependant, les hommes d'État qui entreprirent à cette époque de relever et de régénérer la Prusse, Guillaume de Humboldt, Stein, Altenstein, Hardenberg, Scharnhorst se gardèrent bien de nous emprunter la centralisation de l'an VIII, et d'introduire dans le royaume mutilé de Frédéric Guillaume III notre organisation de l'État, de la province et de la commune. Ils surent assigner à leur pouvoir suprême autant de force et d'énergie que le nôtre lui-même en avait puisé dans les événements et les actes législatifs de 1799, de 1802, de 1804; mais, en même temps, ils s'appliquèrent tout spécialement à solidariser la nation avec ce pouvoir, et à instruire, à améliorer, à rehausser l'individu. Guillaume de Humboldt émit et réitéra instamment l'avis, dans divers mémoires réunis et publiés en 1851 (1), qu'on ne maintînt à l'État que les seules attributions qui lui étaient nécessaires, afin que les sujets pussent trouver, dans la commune et

(1) Ideen zu einem Versuch die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen, von Wilhelm von Humboldt. — Berlin, 1851.

dans la province, beaucoup d'occasions de collaborer avec le souverain et de concourir à la chose publique, beaucoup d'instruments de sollicitude et de culture civiques. En 1807, Stein écrivait, dans les mêmes vues, au roi : « Quand une nation « est parvenue à un certain degré de civilisation, « il faut se hâter de diriger son activité vers les « intérêts de la patrie, de la province, de la com- « mune. Dès que vous lui aurez accordé une véri- « table participation à ses affaires, vous verrez se « produire dans son sein les manifestations les « plus bienfaisantes d'esprit public et de dévoue- « ment. Si au contraire vous lui déniez cette parti- « cipation, vous verrez naître un mécontentement « et une mauvaise volonté qui se feront jour tôt « ou tard et qu'il faudra réprimer par la force. « Vous verrez les classes laborieuses et les classes « moyennes se porter uniquement vers les jouis- « sances matérielles, les classes élevées perdre « l'estime publique dans l'oisiveté et le plaisir et « accabler le gouvernement de reproches dérai- « sonnables.... La vie publique agit beaucoup « plus sur le développement de l'éducation natio- « nale que les universités, les lycées et les écoles « dont je ne conteste d'ailleurs aucunement la « nécessité.... » L'année suivante, Stein écrivait encore : «.... La lutte des armes, pour le moment, « est close; mais il nous reste à ouvrir celle des « principes, des mœurs, des caractères, des facul-

« tés....(1). » Altenstein se faisait l'interprète des mêmes exhortations. Sa maxime favorite qu'il s'efforçait de graver dans tous les esprits, dans ceux en particulier du roi Frédéric-Guillaume et de la reine Louise, était : « qu'une nation vaincue et « réduite peut encore aspirer à la première place, « si elle travaille plus que les autres à l'éducation « du citoyen, à l'ennoblissement de l'individu. » Hardenberg demandait qu'on accoutumât le pays au *self-government*; qu'on lui donnât des libertés municipales très-étendues; qu'on instituât partout des corps électifs; qu'on créât des diètes provinciales et mêmes des états-généraux (2). Enfin Scharnhorst concevait et proposait une armée nouvelle qui devait être non seulement la nation entière, exercée, toujours prête à se lever et à combattre, mais encore une école permanente de patriotisme, de discipline, de respect, d'union et de rapprochements sociaux.

De ces idées, aussi hardies que justes, communes, par une faveur singulière de la destinée, à tous les conseillers de Frédéric Guillaume III, sont sorties les réformes qui ont fait la Prusse actuelle, l'abolition du servage, des corporations, des privi-

(1) J.-H. Pertz. — Das leben des ministers Freiherrn von Stein, 1849-1855. — Berlin.

(2) Mémoire manuscrit portant la date du 12 septembre 1807. Riga.

viléges (1), l'instruction primaire et le service militaire obligatoires, les universités autonomes, la *Landwehr,* le *Landsturm,* les corps d'armée régionaux, enfin et surtout le *self-government communal et provincial,* contrôlé et contenu par l'État.

Dès le 19 novembre 1808, les villes reçurent une première loi organique (*Stadte-Ordnung*), dans le préambule de laquelle le roi déclarait que : « désirant faire naître un esprit public, il avait « jugé indispensable et urgent de donner aux « villes un régime plus indépendant, d'y établir « un centre, de leur conférer le droit d'influer ac- « tivement sur leur administration ». Aux termes de cette loi, les villes étaient mises en possession du droit d'élire leurs magistrats et leurs conseils et de subvenir librement par leurs mandataires à tous les services communaux, au culte, à l'instruction, aux travaux publics, à l'assistance, à la police sanitaire, etc. A peu près à la même époque, les départements étaient dotés d'une administration collective (*Regierung*), qui, elle aussi, non pas encore en vertu d'une loi, mais d'instructions expresses, devait se considérer comme à peu près autonome pour toutes les affaires de la circonscription. De 1816 à 1827, deux autres rouages locaux étaient renouvelés : l'autorité provinciale avec sa

(1) Édit du 9 octobre 1807. Jusqu'alors les nobles seuls avaient eu le droit d'acquérir et de posséder des biens-fonds.

diète (*Provinzial Versammlung*) et son président supérieur (*Ober Praesident*), l'autorité de l'arrondissement avec sa diète aussi (*Kreis Versammlung*) et son *Landrath.*

Absorbée par tant de progrès inattendus, la nation ne s'aperçut pas qu'une partie considérable des promesses faites de 1807 à 1815 (1), celle qui concernait la représentation politique, avait été mise en oubli. Ce fut seulement en 1841 que Frédéric Guillaume IV accorda le régime des deux chambres, et en 1850, le 31 janvier, que fut promulguée la constitution.

Depuis 1871, une des principales préoccupations des ministres prussiens a été d'étendre et de perfectionner le *self-government local.* La loi du 13 décembre 1872 (*Kreis-Ordnung*) a dans ce but réformé de fond en comble l'administration des communes rurales, amélioré et beaucoup élargi les institutions du bailli, du comité de bailliage, du *Landrath,* de la diète d'arrondissement et de sa commission exécutive (*Kreis Ausschuss*). M. Friendenthal, alors député, rapporteur de cette loi, en a défini ainsi à la tribune l'esprit et la portée : « .... On ne saurait mieux protéger le « royaume, élever de meilleures digues contre les « périls du jour, contre la démagogie notamment,

(1) L'édit notamment du 22 mai 1815 avait promis au peuple prussien une représentation nationale.

« qu'en organisant en membres actifs de l'État
« les groupes sociaux qui se dissolvent aujourd'hui
« dans l'isolement et dans l'inertie, et on n'incul-
« quera à ces groupes la conscience de la solidarité
« qui existe entre leurs intérêts privés et les inté-
« rêts généraux qu'en les constituant les organes
« de la vie publique.... Il s'agit d'amener la nation
« entière à servir *effectivement* l'État. Ce pro-
« blème, la Prusse l'a résolu, on sait avec quel
« succès, au point de vue militaire; la loi proposée
« aidera à le résoudre, au point de vue civil...(1)».
Peu après, une nouvelle loi, celle du 29 juin 1875, décentralisa l'administration de la province, comme la loi du 13 décembre 1872 avait décentralisé celle de la commune rurale, du bailliage et de l'arrondissement. Aujourd'hui, les diètes provinciales ont dans leur ressort tous les intérêts de la circonscription et élisent elles-mêmes un directeur, un agent général (*Landes Director*) et une commission permanente (*Provinzial Ausschuss*) qui, en leur absence, exécutent les décisions rendues et préparent celles à intervenir, expédient les affaires quotidiennes, nomment les fonctionnaires et employés, etc. Le représentant de l'État, l'*Ober Praesident*, et son conseil le *Provinzial Rath*, n'ont plus pour attributions que de gérer les intérêts de l'État lui-même dans la province et d'observer les

(1) Séance de la Chambre des députés du 22 octobre 1872.

pouvoirs locaux, de manière à empêcher de leur part tout acte qui serait ou illégal ou contraire au bien général. La loi du 8 juillet 1875 sur la dotation des provinces et des cercles a transporté dans les budgets les changements réalisés dans les pouvoirs. Enfin, depuis les premiers mois de l'année 1876, les chambres prussiennes se trouvent saisies d'un projet de loi sur l'administration des villes, d'après lequel les conseils communaux seraient investis du droit de régler eux-mêmes certaines parties très-importantes de l'organisation locale, la durée du mandat municipal serait réduite et la tutelle de l'État notablement limitée (1).

Des discussions qui ont eu lieu à l'occasion de ces diverses lois dans la chambre des députés et dans la chambre des seigneurs, il résulte manifestement que le but auquel tend le gouvernement prussien est de restreindre peu à peu son action et sa responsabilité de chaque jour aux seules affaires concernant l'impôt, les relations extérieures, l'armée, la sûreté publique, et d'abandonner toutes

(1) Parmi toutes les lois de décentralisation administrative rendues dans ces dernières années en Prusse, celle du 8 juillet 1875, la loi de dotation, a seule été mise immédiatement à exécution dans toute la monarchie. Les autres n'ont jusqu'à présent été introduites que dans les cinq provinces de Prusse, de Poméranie, de Brandebourg, de Silésie et de Saxe. Le gouvernement et les chambres ont jugé qu'il était sage de se borner à une application partielle, à cause de l'état des esprits, des précédents et usages locaux, des difficultés religieuses, etc.

les autres aux communes, aux bailliages, aux arrondissements, aux départements, aux provinces, en se réservant, bien entendu, sur ces dernières elles-mêmes, un droit de contrôle et de veto, le droit souverain d'assurer l'observation des lois. Chez aucun peuple, en Europe, la décentralisation administrative n'est, sous certains rapports, aussi avancée (1).

On ne saurait douter non plus que nous n'eussions acquis sur la Belgique, en 1830, un ascendant considérable. Notre révolution, le siége et la prise d'Anvers avaient contribué, pour une part presque décisive, à émanciper le nouvel État, à le fonder, à le faire reconnaître. Néanmoins, lorsque le congrès national et le sage roi Léopold Ier eurent à élaborer une constitution, eux aussi se gardèrent bien d'adopter notre organisation politique et administrative, telle qu'elle venait d'être encore une fois maintenue par la charte du 14 août 1830. Ce fut principalement dans les institutions anglaises et dans nos réformes de 1787 et de 1789 qu'ils cherchèrent des modèles, en évitant à la fois ce qui, dans les unes, ne pouvait s'adapter à l'état

(1) Mentionnons ici une loi prussienne de décentralisation, très-importante, la loi du 3 juillet 1875 sur la juridiction administrative. Cette loi, entre autres dispositions, a institué un tribunal administratif supérieur pour régler les conflits d'attributions qui doivent nécessairement s'élever en grand nombre entre les corps administratifs des divers degrés, entre les corps et les agents de l'État, entre ces derniers et les fonctionnaires élus.

social et aux mœurs de la Belgique, le rôle traditionnel de l'aristocratie, et ce qui, dans les autres, avait déterminé leur insuccès, l'effacement et l'exclusion du pouvoir central. La constitution du 17 février 1831 introduisit elle-même, avec les réserves convenables, la séparation des intérêts généraux et des intérêts locaux; son article 108 est ainsi conçu :

« Les institutions provinciales et communales « seront réglées par des lois. »

« Les lois consacreront l'application des prin- « cipes suivants :

« 1° L'élection directe, sauf les exceptions qui « pourront être admises à l'égard des chefs des « administrations communales et des commis- « saires du gouvernement près les conseils pro- « vinciaux ;

« 2° L'attribution aux conseils provinciaux et « communaux de tout ce qui est d'intérêt provin- « cial et communal, sans préjudice de l'approba- « tion de leurs actes, dans les cas et suivant les « modes fixés par la loi;

« 3° La publicité des séances des conseils pro- « vinciaux et communaux, dans les limites établies « par la loi ;

« 4° La publicité des budgets et des comptes;

« 5° L'intervention du roi et du pouvoir législatif « pour empêcher que les conseils provinciaux et

« communaux ne sortent de leurs attributions et « ne blessent l'intérêt général.. »

En conformité de ces principes, les lois organiques des 30 mars et 30 avril 1836, amendées à diverses reprises et finalement en 1872 et 1874 (1), ont réservé à l'État, au roi et au parlement l'obligation et les moyens de sauvegarder l'intérêt général dans la commune et dans la province, d'observer, de guider les pouvoirs locaux par l'entremise des gouverneurs, des commissaires d'arrondissement, des bourgmestres, des colléges échevinaux; mais en même temps, elles ont remis aux électeurs, aux habitants, le droit de choisir ces pouvoirs, les conseils provinciaux et communaux, et à ceux-ci le droit d'administrer pleinement et sans partage la province et la commune, d'édicter les règlements, de nommer les employés, de délibérer et d'agir. Il est permis d'affirmer que la Belgique a acquis, en grande partie, dans cette judicieuse organisation, l'aptitude politique et administrative, la ferme possession d'elle-même,

(1) La loi organique communale du 30 mars 1836 a été successivement amendée par les lois des 3 mai 1836, 30 juin 1842, 1er mars 1848, 21 janvier 1852, 17 décembre 1854, 6 juin 1856, 3 juin 1859, 30 juin 1865, 5 juillet 1871 et 18 mai 1872.

La loi organique provinciale du 30 avril 1836 a été, elle aussi, successivement modifiée par les lois des 15 mai 1846, 9 mai 1848, 14 mars 1863, 27 mai 1870, 18 mai 1872, 26 et 31 mars 1874.

Cette multiplicité de changements et d'améliorations montre quelle importance les Belges attachent très-justement à leurs institutions locales et quels soins attentifs ils mettent à les tenir en harmonie avec l'état des esprits et avec les nécessités de leur régime politique.

la paix profonde que nous avons eu à lui envier si souvent depuis 1831.

C'est en 1847-1848 que le roi Charles-Albert dota le Piémont du régime constitutionnel. Contrairement aux précédents suivis chez nous par le roi Louis XVIII en 1814-1815, et par le roi Louis-Philippe en 1830, ce prince ne se borna pas à créer deux chambres, un corps électoral, la responsabilité ministérielle, etc. Il se hâta aussi de réformer et d'accommoder à la liberté politique les institutions communales et provinciales. Un premier édit-loi du 27 novembre 1847 accorda à la commune, à la province, à la division, d'importantes franchises. Quelques mois après, l'émancipation consentie était déjà reconnue insuffisante, et une loi organique, celle du 7 octobre 1848, sans compromettre les prérogatives supérieures de l'État, organisait dans la commune, dans la province, dans la division, le système électif et représentatif, abaissait le cens, réduisait les attributions des syndics et des intendants, augmentait celles des conseils locaux. Cette loi porta les meilleurs fruits, et on peut dire qu'elle dressa les populations piémontaises au régime constitutionnel. En 1859 cependant, à la suite des premières annexions, le roi Victor-Emmanuel, M. de Cavour, M. Rattazzi, M. Minghetti, M. Ricasoli, M. Lanza, etc., jugèrent qu'il y avait lieu de remanier de nouveau et de dé-

centraliser encore davantage l'organisation communale et provinciale. La loi du 23 octobre 1859, empruntée en grande partie à la Belgique, acheva d'établir, dans le nouveau royaume italien, le *self-government local,* surveillé par l'État. Depuis lors, est intervenue la loi du 20 mars 1865 qui n'a fait qu'étendre aux provinccs acquises en dernier lieu, et améliorer en quelques détails celle du 23 octobre 1859. Au moment où le gouvernement proposa cette loi, des écrivains, quelques députés, quelques sénateurs préconisèrent la centralisation française comme étant l'outil le plus propre à unifier l'Italie. Le parlement, sur les instances de M. Minghetti principalement, demeura fidèle aux idées qui avaient prévalu depuis 1847. D'après la nouvelle législation, l'État a conservé des droits assez considérables de tutelle sur les affaires de la commune et de la province. Le roi nomme lui-même les syndics, les sous-préfets, les préfets ; il sanctionne, repousse, annule beaucoup de décisions locales. Mais ce sont des pouvoirs élus, le conseil communal et la junte présidés par le syndic, qui administrent la commune ; ce sont le conseil provincial et sa députation permanente présidée par le préfet, qui administrent la province. Loin de craindre et de regretter cet essor imprimé à l'initiative privée et collective, le gouvernement italien se montre disposé à l'accroître. Le feu roi Victor-Emmanuel, à l'ouverture de la session législative de 1876, s'é-

tait exprimé ainsi : « Il importe de décharger l'État « de toute immixtion excessive et de donner dans « ce but aux provinces et aux communes un ré- « gime qui assure mieux encore que par le passé « le fonctionnement des franchises locales. » En exécution de cette promesse, le parlement italien a été immédiatement saisi (7 décembre 1876) d'un projet de loi sur l'administration communale et provinciale qui, entre autres dispositions, élargirait l'électorat municipal et provincial, y admettrait les femmes justifiant de certaines conditions, les corps moraux, distinguerait les communes urbaines des communes rurales, concéderait aux premières une autonomie presque complète, accorderait aux provinces les mêmes droits à peu près de gestion propre, supprimerait ou plutôt remanierait l'institution des sous-préfets, abolirait également et partagerait entre la députation provinciale et les tribunaux ordinaires la juridiction des conseils de préfecture, etc (1). Le rapport sur le projet de loi a été déposé le 13 juin 1878; il lui est généralement très favorable (2).

Comme la Prusse après Iéna, l'Autriche, après

(1) Voir à l'Appendice.

(2) Dans son premier discours d'ouverture des chambres, le 7 mars 1878, le roi Humbert I[er] a annoncé que le projet de loi communale et provinciale, précédemment élaboré, allait de nouveau être « présenté : « ..... Altre importanti proposte vi saranno presentate « per circondare di efficari sanzioni la responsabilita ministeriale e « *per consacrare l'autonomia dei communi e delle provincie....* »

ses désastres de 1859 et de 1866, n'est parvenue à se relever, à se pacifier qu'à l'aide d'une rénovation complète de son système de gouvernement et d'administration. La patente du 31 décembre 1851 avait rétabli, dans l'empire des Habsbourg, l'état de choses antérieur aux évènements de 1848, restitué au souverain le pouvoir législatif, replacé sous son autorité directe les provinces et les communes, supprimé la liberté de la presse, le droit d'association, de réunion, etc. Les défaites de Magenta et de Solférino eurent pour conséquence inattendue de rallier définitivement François-Joseph Ier au régime constitutionnel. Le 20 octobre 1860, parut une nouvelle patente consacrant la représentation distincte de l'Autriche et de la Hongrie, créant des diètes provinciales, organisant une certaine autonomie communale, etc. La constitution du 26 février 1861, inspirée par M. de Schmerling, ainsi qu'une série de lois organiques bien conçues, commençaient déjà à ramener la confiance et le calme, lorque, le 7 juillet 1866, la bataille de Sadowa précipita la monarchie dans une crise qui menaçait d'être mortelle. L'empereur François-Joseph et ses conseillers, en particulier M. de Beust et M. Déak, jugèrent que le remède le plus sûr et la conduite la meilleure étaient de se confier au pays lui-même, de l'admettre à participer plus largement encore aux affaires publiques et de resserrer étroitement l'union de la Hongrie

et de l'Autriche. En vertu de plusieurs lois rendues de 1867 à 1872, le régime électif et représentatif reçut son entier développement dans l'État, dans la province, dans la commune. La Hongrie ou Transleithanie fut dotée d'un parlement (*Reichstag*), d'un ministère responsable, de l'autonomie politique et administrative. L'Autriche propre ou Cisleithanie eut aussi son parlement (*Reichsrath*), son ministère responsable, ses institutions particulières. Enfin, un parlement mixte, les *délégations* (1) et un ministère spécial furent préposés aux affaires communes des deux grandes fractions de l'empire. En même temps, l'administration communale et provinciale fut de plus en plus décentralisée.

D'après les lois actuellement en vigueur dans les provinces de l'Autriche, les attributions des communes sont divisées en *propres* et en *déléguées*. Les premières embrassent la libre gestion de la fortune et des affaires communales, la sécurité des personnes et des propriétés, la construction, l'entretien et la police des voies publiques, la police des marchés et des poids et mesures, l'hygiène publique, les règlements relatifs à l'industrie et au commerce, la police des mœurs, l'assistance publique, l'instruction primaire élémentaire et primaire supérieure, l'arbitrage, etc. Il semble qu'on ne pût

(1) Les *délégations* sont des députations nommées par les parlements de Vienne et de Pesth, prises dans leur sein même en nombre égal et ayant des pouvoirs égaux.

ouvrir une plus vaste carrière à l'activité locale, et cependant l'État s'est encore réservé la faculté d'y adjoindre les attributions *déléguées*. D'autre part, les pouvoirs de la commune, précédemment à la nomination du souverain, sont devenus électifs. Chaque commune a une représentation, un conseil municipal, lequel choisit un comité exécutif (*Vorstand*) composé du bourgmestre et de deux ou plusieurs échevins (1), ainsi qu'une commisson permanente (*Ausschuss*). Les provinces sont entrées en possession d'attributions et de franchises non moins importantes. Leurs diètes légifèrent en matière de questions locales, administrent, agissent, surveillent. Dans l'intervalle de leurs sessions, elles exercent leurs prérogatives de gestion et de contrôle par l'intermédiaire d'un comité exécutif élu par elles et choisi dans leur sein. Les cercles (*Kreis*) et les arrondissements ou districts (*Bezirkamter*) (2) ont également des assemblées ou con-

(1) Pour un certain nombre de villes, l'élection du bourgmestre et des échevins doit être soumise à l'approbation de l'empereur.

(2) Article 17 de la loi communale du 5 mars 1862 :

« Entre la commune et l'assemblée provinciale, il peut être créé « volontairement ou par décision de l'assemblée provinciale, une « représentation administrative du cercle. Cette représentation aura « à statuer sur les intérêts communs à tout le cercle ; elle exercera « la tutelle sur la gestion des biens des communes ; elle prononcera en appel contre certaines décisions des conseils municipaux.

Article 18 :

« La représentation du cercle devra se composer des délégués des « principaux groupes d'intérêts,

seils qui expédient les affaires et fonctionnent quotidiennement, sous la direction des diètes et de leurs comités. Les représentants de l'autorité souveraine dans la province et dans ses subdivisions (*Statthalter, Bezirkshauptmann, Gerichtshauptmann*) prennent soin des intérêts de l'État, observent et redressent les pouvoirs locaux, mais ne s'immiscent qu'avec beaucoup de réserve dans les affaires qui n'ont point un caractère général.

Les institutions communales et provinciales de la Hongrie ne diffèrent guère aujourd'hui de celles de l'Autriche, sauf que la représentation y est beaucoup plus nombreuse. Les conseils municipaux composés dans les petites localités de trente membres au moins, s'élevant dans les grandes jusqu'à cinq cents membres, nomment eux-mêmes en général leur pouvoir exécutif (*Magistrat*, *Ausschuss*, *Gemeïnde Vorstand*), et administrent avec indépendance (1). Les *Comitats* ne sont pas moins autonomes. Leurs assemblées, qui comptent deux cents à six cents membres, et leurs comités per-

« A savoir :

« Les grands propriétaires fonciers les plus imposés de l'industrie « et du commerce ;

« Les représentants des villes ;

« Les représentants des communes rurales.

« Chaque groupe d'intérêts élit périodiquement ses représentants « dans la proportion indiquée par les lois provinciales. »

(1) Lois organiques du 3 août 1870 et du 4 juin 1871. — Ces deux lois instituent exceptionnellement, dans un certain nombre de grandes villes, auprès des conseils municipaux, des représentants spéciaux de l'Etat.

manents règlent toutes les affaires de la circonscription, nomment aux emplois, dirigent, contrôlent. Le représentant de l'empereur (*Foïspan, Obergespann*) ne s'ingère dans leurs décisions que si la loi est enfreinte ou l'intérêt de l'État blessé.

L'organisation politique et administrative de la Hollande repose sur la constitution de 1815 amendée en 1840, 1848, 1850 et 1855, ainsi que sur les lois organiques des 6 juillet 1850 et 29 juillet 1851. Elle est à peu près conforme à celle de la Belgique. Le gouvernement : le roi et les deux chambres (*Staten Generaal*), ne pourvoient qu'aux intérêts généraux dans lesquels naturellement sont comprises la surveillance et une certaine tutelle des pouvoirs locaux. C'est à ces pouvoirs, d'ailleurs électifs, qu'est dévolue la gestion de toutes les affaires communales et provinciales. Le roi nomme, il est vrai, le bourgmestre (*Burgemester*) dans la commune (1), le commissaire royal (*Commissaris des Konings*) dans la province; mais en ce qui touche les affaires locales, le bourgmestre n'est que membre et président du conseil municipal et du collége des échevins (*Voethouders*). Le commissaire royal n'est que le

(1) Le roi aux termes de la loi de 1851, peut choisir le bourgmestre en dehors du conseil municipal.

représentant du gouvernement auprès des États provinciaux et que le président de ces États ainsi que de leur délégation permanente (*États députés*, *Gedeputeerde Staten*), délégation calquée sur la députation provinciale belge (1). Conseil, Collége, États provinciaux, États députés gèrent librement, le Conseil et le Collége sous le contrôle soit des États provinciaux, soit du gouvernement; les États et les États députés sous le contrôle du gouvernement.

Grâce aux réformes dont l'empereur Alexandre II a pris l'initiative, l'autocratique Russie elle-même essaie aujourd'hui le système de la séparation des intérêts généraux et des intérêts locaux et du *self-government communal et provincial.* Il semble que ses souverains les plus capables n'aient point méconnu les dangers de leur omnipotence et de leur ingérence universelles. Dès 1785 (édit du 21 avril), l'impératrice Catherine II desserrait les liens qui rattachaient à son autorité directe plusieurs des pouvoirs locaux. En 1837, à la suite d'un grand nombre d'expériences et de tâtonnements, l'empereur Nicolas, sur la proposition du comte Kisseleff, régularisa l'organisation existante et concéda aux villes et aux provinces des droits

(1) Le commissaire royal préside les États provinciaux sans voix délibérative; mais, comme président des *États députés*, il a au contraire voix délibérative.

importants et plusieurs nouveaux organes de gestion propre. A peine parvenu au trône, l'empereur Alexandre II s'est beaucoup appliqué à continuer et à parfaire cette œuvre paternelle. Un des bienfaits de son règne sera d'avoir abandonné et confié à ses sujets eux-mêmes une partie considérable de l'administration. Aujourd'hui, dans la Russie presque tout entière, les villes sont sous le régime de la loi du 16 juin 1870 et les communes rurales sous celui de la loi du 19 février 1861.

Dans les villes, l'autorité et la direction sont remises : 1° à un conseil municipal (*Gorodskaïa douma*) élu par les habitants âgés de vingt-cinq ans, domiciliés depuis deux ans, inscrits aux rôles des impositions communales et les acquittant régulièrement ; 2° à un comité exécutif (*Gorodskaïa Ouprava*) ; 3° à un maire président (*Gorodskaïa Golova*). Le conseil municipal a les pouvoirs les plus étendus. Il nomme non-seulement le maire et le comité exécutif, mais encore à peu près tous les fonctionnaires et employés communaux ; il fixe leurs traitements. Il vote le budget ; il délibère sur les impôts, accepte les donations, apure les comptes, détermine le mode d'administration des biens, enfin dirige et contrôle le comité exécutif. Ce comité prépare et exécute les décisions du conseil municipal, expédie les affaires de chaque jour. Les prérogatives réservées à l'État et au souverain pour la sauvegarde de la puissance

publique, consistent principalement dans l'approbation ou le rejet de l'élection du maire, dans la nomination des membres d'un comité chargé d'examiner et de vider les conflits pouvant s'élever entre l'intérêt local et l'intérêt général, dans la désignation d'un fonctionnaire central préposé à à la police, enfin dans divers droits de *veto* et de coercition touchant l'impôt.

L'administration de la commune rurale (*Mir, Obehtechestvo, Gemeinde*) a conservé un caractère presque patriarcal. L'assemblée communale, composée de tous les chefs de famille, élit elle-même son maire (*Starosta*, l'ancien), vote certains impôts et certains travaux publics, décide certaines questions de recrutement, répartit les terres vacantes, dépossède, éloigne même les indignes, etc. Cette gestion initiale se complète dans le canton (*Volost*), circonscription de cinq à six mille habitants à la tête de laquelle est placé un maire général (*Starchina*), assisté lui-même et contrôlé par un conseil (*Volostnoiė Oupravleniė*) comprenant les maires des communes rurales et des notables choisis par les chefs de famille. Le conseil cantonal dresse le budget, établit et distribue les contributions, revise les listes de recrutement, pourvoit à l'instruction et à l'assistance publiques, nomme les employés, exerce en première instance la tutelle communale, etc.

L'administration provinciale de la Russie n'est

pas moins décentralisée. L'ukase du 9 janvier 1864, en réservant les intérêts de l'État dans la province au gouverneur civil (*Gradjdanski Goubernator*) dans le district à ce même fonctionnaire et à l'*Ispravnick* (1), a départi la direction de toutes les affaires de ces deux circonscriptions à des assemblées électives (*Zemstvos*). Dans la province, l'assemblée territoriale (*Zemskaïa Outchersydenia*) composée de membres délégués des assemblées de district, délibère sur le budget et les impôts, procure l'instruction et l'assistance, vote les travaux publics, nomme les fonctionnaires et employés, fixe leurs traitements, statue sur les plaintes portées, exerce en dernière instance la tutelle communale (2). Une commission exécutive (*Goubernskaïa Zemskaïa Ouprava*) élue par cette assemblée et formée d'un président et de six membres, siége en permanence, administre, agit. L'assemblée du district (*Zemskœ Grobranié*) et sa commission exécutive (*Zemskaïa Ouprava*) ont,

(1) C'est l'*Ispravnick* qui représente le gouvernement dans le district. Cependant ce fonctionnaire ne saurait être assimilé ni à notre sous-préfet ni au *Landrath* prussien ; il est surtout un officier supérieur de police. L'*Ispravnick* a sous ses ordres dans les principales localités un agent inférieur appelé *Stanovoï-Pristaf*.

(2) Outre les assemblées territoriales, il existe dans les provinces russes, des assemblées de la noblesse, dont l'origine remonte à 1778. Ces assemblées se réunissent ordinairement, tous les trois ans, quelquefois cependant et dans certaines provinces, tous les ans. Elles délibèrent sur les intérêts généraux et peuvent émettre des vœux, formuler des plaintes, mais elles ne participent pas à l'administration du pays.

dans cette subdivision et en deuxième instance, à peu près les mêmes attributions que l'assemblée et la commission de province. La *Zemskœ Gobranié* est nommée par trois colléges d'électeurs, celui des villes, celui des communes rurales, celui de la grande propriété. Le choix du président de la commission permanente de district doit être approuvé par le gouverneur civil, celui du président de la commission permanente de province par le ministre de l'intérieur (1).

Le principe fondamental de la séparation des intérêts généraux et des intérêts locaux que nous venons de relever dans les législations de sept états très-importants, préside à peu près aussi nettement à celles de la Bavière, de la Saxe, du

(1) Depuis les réformes libérales d'Alexandre II, la Russie est, au point de vue de son organisation politique et administrative, dans une situation qui n'est pas sans une certaine analogie avec celle dont nous souffrons depuis 1814. Tandis que son administration locale est très-décentralisée, plus décentralisée que la nôtre, elle est demeurée, pour tout ce qui a rapport aux affaires de l'État, en pleine autocratie. Le Tzar a gardé, en principe, le pouvoir absolu ; il dispose même, comme on sait, du pouvoir religieux. La troisième section de la Chancellerie impériale (direction de la police) est restée investie d'une autorité discrétionnaire, presque inquisitoriale, qui place son directeur, le grand maître de la police et ses agents, au-dessus en quelque sorte des lois elles-mêmes. En 1876 encore, un ukase est venu accorder aux gouverneurs civils le droit d'éclaircir et de compléter la législation par des arrêtés spéciaux....

La Russie ne parviendra probablement pas plus à faire coexister le *self-government local* et l'autocratie politique que nous ne réussissons, depuis 1814, à faire coexister la centralisation administrative et le régime parlementaire.

Wurtemberg, du Danemark, de la Suède et Norwége, de la Suisse, du Portugal, de l'Espagne même. L'exposé successif des législations de ces divers peuples nous entraînerait dans de longues redites, sans rien ajouter d'utile à notre démonstration.

Il est donc constant que l'Europe presque entière, l'Angleterre dès les temps les plus éloignés, la Prusse depuis 1807-1823, la Belgique depuis 1815-1831, l'Italie depuis 1848-1865, l'Autriche-Hongrie depuis 1859-1867, la Hollande depuis 1815-1848-1851, la Russie elle-même depuis 1861-1864-1870, jouissent de la décentralisation administrative, *du self-government local.* Tous ces pays ont reconnu que l'émancipation de la commune et de la province, portant sur les affaires les plus aisées, les plus usuelles, les plus inoffensives, devait précéder ou au moins accompagner l'émancipation de l'État, le système constitutionnel. Tous se sont trouvés conduits à ne maintenir au gouvernement et à ses agents que la direction des intérêts généraux dans l'État, dans la province, dans la commune, et à abandonner, sous cette réserve, celle des intérêts locaux aux pouvoirs locaux eux-mêmes, aux habitants et à leurs élus.

Nous seuls, en France, nous avons cru et croyons encore qu'il n'est pas besoin de préparer et de tempérer les franchises politiques par les

franchises communales et provinciales. Nous seuls, nous jugeons qu'il est possible d'adapter indistinctement à tous les régimes, à l'empire, à la monarchie parlementaire, à la république, à peu près le même appareil administratif, celui qui fut créé ou plutôt restauré en l'an VIII. Nous seuls ainsi avons été amenés à maintenir au pouvoir central le droit de gérer à la fois les affaires générales et les affaires locales, à ses délégués, les préfets et les maires ; le droit de gérer, dans la commune et dans la province, à la fois les intérêts de ces circonscriptions et les intérêts de l'État.

A ce vice d'organisation capital vient s'ajouter une complication très-grave.

Partout, à l'étranger, on rencontre soit un mode de division territoriale, soit une réglementation différente des communes urbaines et des communes rurales, qui permet également à ces deux catégories de communes d'être des institutions de régime constitutionnel.

Nous, au contraire, nous avons laissé subsister le morcellement administratif et l'unité de législation communale, qu'édicta, par une de ses conceptions les plus funestes, l'Assemblée constituante, que la Convention corrigea fort mal, et qu'ensuite le Consulat dût logiquement rétablir. Aujourd'hui encore, sur nos trente-six mille cinquante-six communes, seize mille cinq cent quatre-vingt-trois n'ont pas cinq cents habitants;

vingt-sept mille trois cent quatre-vingt-dix n'en ont pas mille ; trente-quatre mille sept cent soixante et onze n'en ont pas trois mille. Les communes de plus de trois mille habitants, les seules qui soient susceptibles de quelque animation, ne sont qu'au nombre de mille deux cent dix-sept. Un tel fractionnement, en obligeant la plupart de nos agglomérations à attendre du pouvoir central la satisfaction de leurs besoins journaliers, favorise très-efficacement le crédit et l'ingérence des agents officiels, la domination d'en haut; mais par contre, il rend la vie municipale impossible ; il l'éteint dans son principe ; cette vie, pour plus des deux tiers de la population française, n'a pas d'éléments, pas d'objets sérieux, et elle est nécessairement stérile au point de vue politique.

Les conséquences se déduisent d'elles-mêmes :

Grâce à l'organisation adoptée au dehors, le gouvernement ayant moins de responsabilité, l'individu étant plus occupé des affaires publiques et plus exercé à ces affaires, le régime constitutionnel se trouve, dans la plupart des contrées de l'Europe (1), réellement mis en pratique ; il y est

(1) Nous exceptons, bien entendu, la Russie et même jusqu'à un certain point la Prusse, les assemblées législatives de ce dernier État n'ayant pas le droit de statuer souverainement sur toutes ses recettes et toutes ses dépenses annuelles.

nanti de tous les ressorts qui lui sont indispensables ; il s'y prête parfaitement à une application éclairée et sincère.

Au contraire, avec l'organisation que nous nous obstinons à conserver, le gouvernement étant surchargé et la nation peu investie, le régime constitutionnel, chez nous, demeure en partie fictif et nominal ; son mécanisme reste incomplet et disparate, et il ne peut fonctionner qu'au moyen d'artifices (1).

§ II

Des conditions dans lesquelles sont organisées à l'étranger les institutions locales pour que ces institutions puissent protéger l'Etat, occuper et instruire la nation. — Que nos institutions locales mettent en cause et découvrent beaucoup trop l'Etat et empêchent l'éducation et la pratique constitutionnelles

En recherchant maintenant et en dégageant certains caractères communs qui distinguent les administrations locales des divers peuples de l'Europe , nous allons faire voir comment ces peuples parviennent à acquérir les aptitudes et à se former aux pratiques que commande leur état politique, comment aussi ils se préservent des dangers de la liberté ; et sous ces rapports, on

(1) La collation des emplois et des faveurs, la candidature officielle pratiquée ouvertement ou subrepticement.

constatera de nouveau, entre nos procédés et ceux qui ont prévalu au dehors, une entière dissemblance.

Un premier trait frappe tout d'abord dans la législation communale et provinciale des pays étrangers.

Leurs pouvoirs locaux s'exercent par de nombreux organes; ces organes mettent en œuvre beaucoup d'habitants et les occupent d'une manière effective et permanente. Nous au contraire, et nous seuls en Europe, après avoir concentré les principales attributions de ces pouvoirs dans les mains de deux ou trois délégués, nous n'admettons que peu de particuliers à collaborer avec ceux-ci, et nous ne les y admettons que dans des conditions accessoires et intermittentes.

En Angleterre, le *Vestry* (1) qui administre la commune rurale (*Parish*), qui vote les taxes, en fixe et en surveille l'emploi, est composé de tous les habitants inscrits aux rôles de la commune (*Parishioners*, *Ratepayers*). Chaque année, l'as-

(1) L'assemblée communale dite *Vestry* ou *Open Vestry* (*Vestry* ouvert) tend peu à peu à être remplacée par un *Select Vestry* (*Vestry* élu) qui est en réalité un conseil municipal. La loi 1 et 2 Guillaume IV, chapitre 90 (Hobhouse act) oblige toute commune de 800 habitants et au-dessus à constituer un *Select Vestry*, si un cinquième des habitants le réclame. Le nombre des membres du *Select Vestry*, est proportionnel à la population; il est de douze au moins, non compris les *Church-Wardens* (marguilliers) qui sont membres de droit.

semblée délègue ses pouvoirs à autant de comités qu'il existe dans la paroisse de branches d'affaires. Les besoins du culte sont desservis par les *Church-Wardens*, ceux du cimetière par le *Burial-Board*, ceux de la circulation et de la voirie par les *Way-Wardens*, ceux de l'éclairage par les *Lighting-Surveyors*, ceux de l'assistance par les *Guardians and Overseers of the poor*, etc. Dans les unions de paroisse (1), placées sous le régime des lois de 1847, de 1858 et de 1861, dans les bourgs ou cités, dans la métropole, la direction des affaires locales n'est pas moins fragmentée. Les intéressés, les contribuables, leurs représentants ou le Conseil municipal lui-même (*Town Council, Common Council*), préposent, comme le *Vestry* dans la paroisse, à chaque service un comité qui délibère, exécute et rend compte. Le bureau local (*Local Board*), le conseil municipal, le corps des *Aldermen* et du maire centralisent, accordent les ressources, en approuvent et en vérifient l'emploi. A Londres, par exemple, on évalue à cinquante mille personnes environ le nombre des membres et des délégués des divers conseils ou comités paroissiaux ; à Paris, quatre-vingts conseillers municipaux seulement vaquent

(1) Nous comprenons dans cette dénomination les localités qui sans être *borough* sont dotées d'un *improvment commission* ou d'un *local board*.

aux services que se partagent ces conseils ou comités (1).

Dans les comtés, le pouvoir qui représente à la fois l'autorité administrative et l'autorité judiciaire, qui vote les contributions et en règle le contentieux, assure la police, décide certains travaux publics, qui en même temps juge et réprime les délits, n'entraînant ni la mort, ni la servitude pénale, qui statue sur toutes les affaires et sur toutes les contestations sommaires, les juges de paix ou magistrats, *Justices of peace or Magistrates*, sont en nombre illimité. En 1872, ils atteignaient dans le comté de *Northampton*, le chiffre de deux cent trente-quatre, dans le comté de *Wilt*, celui de deux cent six et dans le comté de *Dorset*, celui de cent vingt-sept (2). On institue ordinairement, dans les districts ruraux, un juge de paix à peu près par paroisse. Le but qu'on se propose est que, pour toutes les affaires usuelles, l'administration et la justice soient à la portée de chacun (3).

En Prusse, généralement, dans les communes

(1) L'Administration locale en France et en Angleterre, par M. Paul Leroy-Beaulieu, page 400. — Paris, Guillaumin, 1871.

(2) La Constitution de l'Angleterre, par M. Le Play, page 25, tome II. — Tours, Mame. Paris, Dentu. 1875.

(3) En dehors des juges de paix administrant et jugeant gratuitement, la loi anglaise a autorisé la création dans les villes populeuses de juges de paix rétribués (*Stipendiary Magistrate*), choisis parmi les légistes; mais ces juges n'ont aucune compétence en matière administrative, ils sont simplement juges de police.

rurales, depuis la loi du 13 décembre 1872, l'assemblée elle-même des habitants élit le maire (*Schulze, Schoffe, Gemeinde Vorsteher*) et ses adjoints, et gère en commun avec eux, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un conseil délégué. Assemblée, maire, conseil sont soumis d'ailleurs à la collaboration et au contrôle du bailli et de la commission du bailliage. Dans les villes le conseil municipal, composé de douze à cent vingt membres selon la population, a en mains à peu près souverainement tous les intérêts locaux proprement dits. Il décide par un statut si le pouvoir exécutif sera confié à un bourgmestre seul ou à un comité (*Magistrat*), si le bourgmestre recevra un traitement (1), si le comité sera de sept, douze, quinze membres, et si certains de ces membres, légiste, trésorier, architecte, inspecteur des écoles, seront rétribués. Enfin il choisit lui-même, sauf l'approbation supérieure, le bourgmestre ou les membres du comité (2). Dans le canton, le bailli (*Amtmann*,

(1) Le bourgmestre et les membres rétribués du *Magistrat* peuvent être choisis par le conseil municipal en dehors non-seulement du conseil, mais de la localité. On juge généralement en Prusse qu'un bourgmestre doit être versé, expérimenté dans l'administration communale. Cette catégorie de fonctions a formé jusqu'à ce jour une véritable carrière publique.

(2) Rappelons que l'administration communale en Prusse n'a point d'unité, que la législation de 1872 sur les communes rurales n'est encore appliquée que dans les cinq provinces de Prusse, de Poméranie, de Brandebourg, de Silésie et de Saxe. La législation sur les communes urbaines varie aussi selon les provinces.

Amtsvorsteher) habitant notable, et la commission de bailliage, formée de maires et d'autres représentants des communes, veillent à la direction des affaires de chaque localité, à l'exécution des lois, à la tranquillité, à la sûreté, à la santé publiques, connaissent des affaires collectives du canton et de certains litiges, etc. Dans l'arrondissement, le *Landrath*, autre habitant notable, une diète de vingt à vingt-cinq membres, élue par les trois colléges des villes, des communes rurales et de la grande propriété, une commission exécutive de sept à neuf membres (*Kreis Ausschuss*) pourvoient ensemble aux divers services, votent le budget, exercent en second degré la tutelle communale et jugent en première instance le contentieux administratif. Enfin, dans la province, une diète encore de soixante à quatre-vingts membres, élue par les diètes des cercles ruraux ou par des colléges urbains spéciaux, une commission exécutive de sept à treize membres (*Provinzial Ausschuss*) et un agent général (*Landes director*) élus par cette diète, examinent en premier ressort les lois d'intérêt local, délibèrent, exécutent, nomment aux emplois, etc. Nous ne mentionnons que pour ordre le président de régence (*Regierungs Praesident*) et son conseil (*Bezirks Rath*), le président supérieur (*Ober

Praesident) et son conseil aussi (*Provinzial Rath*), qui représentent l'État et en gèrent les affaires (1).

En Italie, en Belgique, en Hollande, les conseils municipaux sont chargés de tous les intérêts de la commune en général et de l'exécution comme de la délibération, de la réglementation comme de la nomination aux emplois. Une junte de trois à neuf membres en Italie, un collége d'échevins de trois à sept membres en Belgique et en Hollande, suppléent le conseil municipal dans l'intervalle des sessions et administrent quotidiennement avec le syndic ou le bourgmestre. Les conseils provinciaux n'ont pas moins d'attributions pour ce qui concerne les intérêts de la province. En leur absence également, une commission exécutive de six à quatorze membres, députation provinciale, députation permanente, États députés, dirigent et contrôlent les services, statuent et agissent de concert avec le gouverneur, le préfet, le commissaire royal.

L'Autriche-Hongrie occupe aussi fort activement les diverses classes de sa population dans les diètes provinciales, dans les *Comitats* et dans

(1) Le conseil provincial (*Provinzial Rath*) est composé de deux membres nommés par le gouvernement et de cinq membres élus par la commission exécutive provinciale (*Provinzial-Ausschuss*). Le conseil départemental (*Bezirks Rath*) est composé de deux membres nommés par le gouvernement et de quatre membres élus par la commission exécutive provinciale.

leurs délégations permanentes, dans les conseils de cercles et de districts, dans les conseils municipaux et dans leurs comités exécutifs.

La Russie elle-même ménage à l'initiative individuelle et locale un vaste champ avec ses assemblées de noblesse, ses assemblées territoriales et leurs délégations, ses assemblées de districts et leurs délégations, ses conseils cantonaux, ses conseils municipaux et leurs comités exécutifs, ses assemblées d'habitants.

A ces rouages qui partout, on le voit, sont multiples, ouverts à un grand nombre de particuliers, très-fréquemment, quelques-uns même constamment en exercice, comparons ceux qui leur correspondent chez nous.

Dans la commune, un agent, le maire a tout le fardeau des affaires; quatorze à dix-huit personnes en moyenne, les conseillers municipaux consacrent à ces affaires quelques jours ou quelques heures chaque trimestre. Dans l'arrondissement, un autre agent, le sous-préfet, sert d'intermédiaire entre la commune et le département, prépare et exécute les décisions du préfet, et sept à neuf personnes en moyenne, les conseillers d'arrondissement, se réunissent pendant quelques heures, deux fois par an, pour entendre un rapport, pour répartir entre les communes le contingent des contributions directes et émettre des vœux. Enfin, dans le département, un autre agent encore, le

préfet, détient les intérêts de l'État, du département des arrondissements, des cantons, des communes, et trente-cinq personnes en moyenne, les conseillers généraux, délibèrent et contrôlent pendant quelques jours tous les six mois, quatre à sept autres personnes, les membres de la commission départementale, délibèrent aussi et contrôlent, pendant quelques heures chaque mois. En dehors de ces trois fonctionnaires et de ces rares délégués, le surplus des habitants, soit la population presque entière, n'a d'autre occasion ni d'autre moyen de s'intéresser à la commune, au canton, à l'arrondissement, au département, et de concourir à la gestion de leurs affaires, que le vote, un vote émis tous les quatre ou six ans.

Le contraste, dans cette partie de l'administration, entre la législation des principaux peuples de l'Europe et la nôtre, est donc complet; il ne l'est pas moins dans les effets qu'il produit.

A l'étranger, les habitants en général et spécialement ceux de la classe aisée, ayant continuellement à leur portée des sujets d'éducation et d'activité de rapprochement mutuel, apprennent continuellement aussi à se concerter, à se conduire, à élire, s'acquittent de devoirs considérables, rendent des services appréciés. La fraction de la population arrivée depuis peu au loisir et à l'indépendance, les *couches nouvelles*, trouvant tout de suite à remplir, de leur côté, des rôles publics et à

exercer une part d'autorité, se policent, s'apaisent, s'élèvent régulièrement. Chez nous, les particuliers même les plus éclairés et les plus riches, exclus au contraire par l'étroitesse de nos cadres et par la rareté de nos organes, du maniement journalier des affaires usuelles, demeurent, pour la plupart et relativement à la chose publique, ignorants, inconscients, inutiles, divisés; *nos couches nouvelles,* encore plus refoulées, restent incultes, s'aigrissent, deviennent remuantes et opposantes. A l'étranger, la commune, le canton, l'arrondissement, la province sont des foyers intenses de vie, d'efforts, d'agitation saine; on s'y anime, on s'y ingénie, on s'y concerte, on y lutte à l'occasion des questions et des magistratures locales, de l'impôt, de l'instruction, de l'assistance, des travaux publics, etc; mais grâce à ces dérivatifs, les affaires de l'État sont, dans une certaine mesure, soustraites à la controverse universelle, à l'inexpérience, à l'emportement. Chez nous, lá commune, le département, les autres agrégations laissent chacun à peu près indifférent; mais chacun discute la forme du gouvernement et le gouvernement lui-même; chacun est républicain, bonapartiste, légitimiste, orléaniste. A l'étranger, le pouvoir existant compte d'innombrables collaborateurs associés librement à sa responsabilité et à sa destinée; chez nous, il ne s'appuie que sur les fonctionnaires et sur une quantité très-

restreinte d'élus. A l'étranger, le vote politique est principalement le fruit de l'initiation et de l'apprentissage communal et provincial ; chez nous, il ne peut être, pour la plupart de ceux qui l'exercent, qu'une formalité abstraite, que l'expression d'un courant passager, du caprice, de la passion ou de l'ingérence officielle.

Sous l'ancien régime, sous la monarchie elle-même du XVII[e] et du XVIII[e] siècles, les particuliers de tous les rangs avaient plus que nous n'avons aujourd'hui, du moins quant à la commune, les moyens de participer effectivement aux affaires publiques. Dans les villes, une assemblée générale de soixante, quatre-vingts, cent, cent cinquante délégués des compagnies, corporations et habitants, délibéraient sur toutes les questions majeures (1). Un corps de ville de quinze, vingt et-un, vingt-neuf officiers élus par l'assemblée générale, ou ayant acheté leurs charges, ou les occupant à titre héréditaire, exerçait sous la présidence du maire le pouvoir exécutif. Dans les paroisses ou communautés, tous les chefs de famille réunis en assemblée d'habitants, votaient les dépenses, réglaient le mode d'administration des biens, élisaient non seulement le syndic, mais le maître d'école, le sergent, les assesseurs et collec-

(1) C'était, à défaut de titres et d'usages locaux, un arrêt du Conseil, portant règlement, qui fixait dans les villes le nombre des membres du corps de ville et de l'assemblée générale.

teurs de tailles, etc. (1). Depuis la fin du XVII[e] siècle, il est vrai, le développement excessif donné à l'autorité des intendants et des subdélégués et certains abus criants avaient, d'année en année, paralysé cet appareil libéral (2). En 1787-1789, sa charpente seule subsistait, mais même dans ces conditions de dépérissement, il devait sans doute retenir encore quelques derniers restes d'éducation et de sollicitude civiques.

Une autre différence considérable se remarque, dès le premier examen, entre notre législation locale et celle des peuples constitutionnels. Chez ces peuples, l'autorité, l'administration dans la commune, dans la province, sont *collectives*; chez nous seuls, elles sont *unitaires et personnelles*.

En Angleterre, dans la paroisse, le *Vestry* et les comités qu'il institue; dans les unions de paroisse, les commissions et les bureaux; dans les bourgs, dans la métropole, les comités et les bureaux, le

(1) Les attributions des assemblées d'habitants étaient à la fois délibératives et exécutives. — Les habitants, réunis en corps, votaient les dépenses et procédaient aux nominations. Tout dépendait d'eux en premier ressort, sous réserve, à une certaine époque, de l'approbation de l'intendant.

(2) Au XVII[e] et au XVIII[e] siècles, les officiers municipaux, soit qu'ils eussent été élus, soit qu'ils eussent acheté ou recueilli héréditairement leurs charges, s'arrogeaient toutes sortes d'immunités, de priviléges, de bénéfices irréguliers. Ces abus, en discréditant beaucoup dans l'opinion publique les magistratures et les franchises municipales, secondèrent très-puissamment l'action centralisatrice du gouvernement, des intendants, des subdélégués.

conseil municipal, le corps des *aldermen* et du maire ; dans les comtés, les juges de paix en petites sessions, en sessions trimestrielles, en sessions spéciales, délibèrent, règlementent, exécutent et nomment aux emplois.

Il en est de même en Prusse, dans les communes rurales et dans les villes en ce qui touche le conseil municipal et la commission exécutive ; dans le district, pour ce qui regarde la commission de bailliage ; dans les arrondissements, dans les départements, dans les provinces, quant aux diètes et à leurs commissions exécutives, quant aux conseils de régence, et aux conseils provinciaux. Le *Schulze*, le bourgmestre, le bailli, le *Landrath*, le président de régence, le président supérieur n'exercent des pouvoirs personnels que très-exceptionnellement, lorsqu'il s'agit de sauvegarder certains droits de la puissance publique, ou de prendre certaines mesures d'urgence, et même dans ces cas, ils procèdent le plus souvent avec l'assistance de leurs conseils.

En Belgique, en Hollande, en Italie, le bourgmestre, le syndic ne sont, pour les affaires de la commune elle-même, que des membres présidant le conseil municipal, le collége échevinal, la junte. Le gouverneur, le commissaire royal, le préfet ne ne sont, pour les affaires de la province, que des commissaires du gouvernement auprès de l'assemblée provinciale et des présidents de sa délégation

permanente. Ce sont les conseils locaux et leurs comités exécutifs qui gèrent en commun, votent, décident, ordonnent, choisissent les employés.

On retrouve ce même caractère en Autriche-Hongrie, dans les rapports respectifs du *Statthalter*, du *Foïspan* et des autres représentants de l'empereur, avec les diètes, les *comitats,* les conseils d'arrondissements et de districts, du bourgmestre avec les conseils municipaux ; en Russie, du gouverneur civil avec les assemblées territoriales ; des maires de villes, de cantons, de communes rurales, avec leurs conseils.

Nous seuls, en vertu d'un axiôme mis au jour par Rœderer en 1799, parfaitement approprié d'ailleurs au régime politique que le premier consul avait en vue : « Délibérer est le fait de plusieurs, administrer est le fait d'un seul, » nous tenons pour article de foi et nous regardons comme indispensable de séparer, dans la commune et dans le département, l'action de la délibération ; nous attribuons au maire, au préfet seuls l'autorité effective, la direction, l'exécution, la réglementation, la collation des emplois, et nous ne concédons aux conseils électifs que le vote des ressources et certains droits déterminés et momentanés de décision, de consultation, de contrôle.

Du système étranger il résulte que la nation est façonnée par le règlement même de ses affaires de chaque jour au régime constitutionnel et détour-

née du pouvoir personnel; que le gouvernement et ses agents ont, dans la commune et dans la province, une tâche restreinte, aisée, exempte d'agressions et de conflits, et qu'il surgit, qu'il se développe partout des influences personnelles et locales, des influences régulières. L'Anglais, l'Allemand, le Belge, l'Italien, le Hollandais, l'Autrichien, le Portugais, etc., n'apercevant autour d'eux que des autorités collectives, ne conçoivent pas que la plus élevée de toutes, celle qui est préposée à la direction de l'État, puisse avoir un autre caractère, et trouvent peu l'occasion de prendre à partie le souverain. Les représentants de ce souverain, le *Sheriff*, le *lord-Lieutenant* en Angleterre; l'*Ober-Praesident*, le président de régence, le *Landrath*, le bailli, le bourgmestre, le *Schulze* en Prusse; le gouverneur, le commissaire d'arrondissement et le bourgmestre en Belgique; le commissaire royal et le bourgmestre en Hollande, le préfet, le sous-préfet et le syndic en Italie; le *Statthalter*, le *Foïspan*, le *Bezirkshamptam*, le bourgmestre en Autriche-Hongrie; le gouverneur et le *Regedor* en Portugal, tenus de borner leur intervention, dans la province et dans la commune, aux seuls intérêts généraux, sont en mesure de servir efficacement ces intérêts, n'ont pas de sujet d'entrer en lutte avec les pouvoirs locaux, n'étouffent pas l'effort spontané, l'esprit d'initiative. Les assemblées, conseils, comités exécutifs, assujettis à des

devoirs et à des labeurs de tous les instants, ne songent pas à entreprendre sur les attributions de l'État. Les innombrables membres de ces assemblées, conseils et comités, en contact permanent avec la population, disposant de ses intérêts, les gérant en général sans percevoir de salaire, deviennent naturellement des guides, des chefs consultés, écoutés et respectés.

De notre système au contraire il résulte que nous sommes aujourd'hui encore, comme nous l'étions et comme rationnellement nous devions l'être en vertu des lois de l'an VIII, rendus impropres et réfractaires au régime constitutionnel; que nos maires, nos préfets surtout, surchargés d'attributions et de responsabilités, s'usent et usent rapidement le gouvernement dont ils sont les représentants; qu'ils ne laissent à peu près aucune place à la bonne volonté, à la spontanéité, à l'influence individuelles. Soumis et accoutumés pour la plupart de nos besoins et de nos actes journaliers au pouvoir personnel du maire et du préfet, n'est-il pas très logique que nous désirions instinctivement le pouvoir personnel dans l'État, et qu'en fait nous ayons à peu près toujours eu un *gouverneur*, un maître (1); que nous ayons eu des souverains personnels sous la monarchie constitutionnelle, des présidents personnels sous la

(1) Autoritaire, parlementaire ou populaire.

république elle-même? On connaît la nomenclature des attributions du maire et du préfet; est-il admissible qu'un homme, très-souvent promu à ces emplois par le hasard des circonstances et inexpérimenté, puisse utilement être à la fois agent politique, magistrat de police, administrateur de finances, de voirie, de bâtiments et de travaux publics, d'instruction et d'éducation, d'assistance, de prisons; organe de tous ces services au sein des assemblées délibérantes; juge des demandes, des contestations, des aptitudes les plus diverses? Une telle accumulation de prérogatives, de devoirs, de responsabilités entre les mains d'une seule personne était déjà, en l'an VIII, une conception peu prudente. Depuis les transformations et les progrès que notre temps a accomplis, elle est devenue un anachronisme choquant, un anachronisme dont les effets ne peuvent être que subversifs, qui n'existe plus que dans notre législation, que la Russie elle-même a éliminé de la sienne. Enfin, nos conseils municipaux, nos conseils d'arrondissement, nos conseils généraux étant relativement peu occupés, ne remplissant qu'une très-faible partie des obligations dévolues aux conseils et comités exécutifs étrangers, on s'explique qu'ils soient sans cesse tentés d'élargir leur sphère et d'empiéter sur celle de l'État; on s'explique aussi que leurs membres, les notables en général, n'aient pas prise chez nous sur

les intérêts, qu'ils ne trouvent pas l'occasion de se rapprocher entr'eux et de se mettre en rapport avec la population, qu'ils n'aient pas en un mot les moyens de conseiller, de diriger?

Assurément, Richelieu, Louis XIII, Louis XIV et leurs successeurs avaient voulu que l'autorité, à tous ses degrés, possédât beaucoup de force, une force irrésistible. Aucun d'eux cependant n'entreprit d'étendre le pouvoir personnel à la commune elle-même. C'est seulement en l'an VIII qu'en vertu du nouvel axiôme de Rœderer, de la nouvelle constitution et de la nouvelle loi organique, l'administration municipale devint, elle aussi, *unitaire*. Jusqu'à cette époque, elle avait été *collective*. Dans les villes, avant la Révolution, c'était un conseil, le corps de ville, comme nous l'avons déjà montré, qui gérait et exécutait. Le maire, le consul, le capitoul, le premier échevin présidait simplement le conseil. Dans les paroisses ou communautés, le syndic, pour toutes les affaires de quelque importance, réunissait et consultait le dimanche, à l'issue de la messe, et sur la place publique, l'assemblée des habitants (1). A ce point

(1) Plus approche la Révolution, plus on voit le subdélégué et l'intendant absorber l'administration des paroisses comme celle des villes, user davantage notamment du droit d'autoriser la tenue des assemblées, d'approuver leurs votes. Mais, en ce qui concerne les paroisses, la force elle-même des choses, l'éloignement des lieux, la difficulté et la rareté des communications sauvegardèrent jusqu'au dernier moment, dans la pratique, beaucoup de leurs franchises traditionnelles.

de vue encore, notre organisation communale, depuis le commencement du siècle, est moins libérale que celle de l'ancien régime, réalise moins le gouvernement du pays par le pays, et prépare moins au régime constitutionnel.

Autre différence d'une grande portée entre la législation locale des principaux peuples de l'Europe et la nôtre :

Partout, chez ces peuples, les pouvoirs propres de la commune et de la province, pouvoir délibérant comme pouvoir exécutif, sont livrés à l'élection, tandis que chez nous, en général, le pouvoir délibérant seul a cette origine.

En Angleterre, le *Vestry*, dans la paroisse, élit lui-même les comités d'administration. Dans les unions de paroisses certains contribuables, dans les bourgs certains contribuables encore, élisent les commissions locales, les bureaux, les conseils municipaux; enfin les conseils municipaux nomment le maire, les *aldermen*, les comités. Dans le comté, par une exception qui consacre et perpétue le rôle spécial des hautes classes, des classes propriétaires, c'est la Couronne qui choisit les juges de paix sur la proposition du lord-Lieutenant et du lord-haut-Chancelier, mais elle s'abstient rigoureusement de toute ingérence dans leur service, et elle les regarde comme entièrement indépendants et inamovibles. En Prusse, en Russie, l'assemblée

des habitants ou des chefs de famille, dans les communes rurales, élit le maire ; le conseil municipal, dans les villes, élit le maire et la commission exécutive. Le pouvoir central, il est vrai, a, quant au chef de la commune, le droit de confirmation et de rejet, et si le second choix est de nouveau jugé préjudiciable à l'intérêt de l'État, il peut instituer un commissaire; mais rappelons que les affaires des villes, comme celles des communes rurales, sont administrées par les assemblées et commissions exécutives elles-mêmes et non par le maire élu ou le commissaire institué. Dans les cantons, le bailli, le *Starchina;* dans l'arrondissement, le *Landrath* (1); dans la province, le président supérieur, le gouverneur civil sont nommés par le pouvoir central directement ou sur la proposition des assemblées; mais la commission de bailliage, la commission de canton, les diètes d'arrondissement, les diètes de province, leurs commissions exécutives, qui pourvoient en commun à toutes les affaires locales, sont électives. En Belgique, en Hollande, en Italie, en Autriche-Hongrie, les conseils municipaux, les conseils, diètes, États provinciaux, leurs délégations permanentes, qui à la fois délibèrent et exécutent, ont le même caractère. Le bourgmestre, le syndic, le gouverneur,

(1) Nous avons déja expliqué qu'il n'existe point en Russie, dans l'arrondissement, de représentant administratif de l'Etat. Le gouverneur civil de la province et l'*Ispravnick* en tiennent lieu.

le commissaire royal, le *Statthalter,* le *Foïspan,* on l'a déjà vu, ne sont les agents du roi ou de l'empereur que pour les affaires qui se rapportent aux intérêts de l'État.

Chez nous seuls, le pouvoir exécutif, dans le département et dans la commune, le préfet, le maire, sont, ou du moins ont été, en principe, jusqu'à ce jour à peu près, des délégués du gouvernement lui-même, et ce pouvoir, en principe également, embrasse les affaires locales aussi bien que celles de l'État. C'est seulement depuis la loi du 12 août 1876 que les conseils municipaux des communes qui ne sont pas chefs-lieux de canton, d'arrondissement et de département, ont été investis du droit d'élire leurs maires.

Un premier effet de cette nouvelle différence d'organisation est qu'à l'étranger, si l'habitant, si l'électeur confie son mandat communal et provincial à des mains incapables, il ne tarde pas infailliblement à souffrir dans ceux des intérêts publics qui le touchent le plus et qu'il comprend le mieux. Sa raison, sa prévoyance, sa sollicitude sont donc, à chaque scrutin local, sollicitées, mises en œuvre et cultivées. Instruit et exercé ainsi à bien voter pour les affaires des circonscriptions inférieures, il s'habitue à bien voter également pour les affaires de l'État. Chez nous au contraire, le gouvernement choisissant lui-même les agents du pouvoir exécutif dans le département et dans les com-

munes importantes (1) et ces délégués ayant seuls en mains l'autorité, l'électeur, l'habitant, quelque défectueux que soit le pouvoir délibérant, est certain de n'encourir aucun dommage très-grave. Dès lors, il se préoccupe peu des élections communales et départementales ; il reste indifférent ou il cède à la passion, et il s'accoutume à agir pareillement pour les élections générales.

Cette même différence d'organisation a un autre résultat peu aperçu. A l'étranger, on parvient aisément à concilier, dans la commune et dans la province, l'intérêt de l'État avec l'intérêt local, la sauvegarde de l'unité nationale et politique ainsi que des droits de la puissance publique avec le libre exercice des franchises communales et provinciales. Chez les deux peuples, par exemple, qui ont le plus d'affinité avec nous, les Belges et les Italiens, si le bourgmestre et le gouverneur, le syndic et le préfet, nommés par le roi, sont parfaitement à même, comme dépositaires des attributions de l'État, de surveiller les pouvoirs locaux et au besoin de les contenir, de les redresser, ils n'ont aucunement la possibilité, ils sont même formellement empêchés, n'étant que de simples membres de ces pouvoirs, de simples commis-

(1) Dans les communes peu importantes elles-mêmes auxquelles la loi de 1876 a abandonné la nomination des maires, cette nomination, par suite des autres dispositions de notre législation municipale, ne peut exercer que difficilement et partiellement l'action éducative qui se produit à l'étranger.

saires auprès d'eux, de les absorber et d'entraver leur fonctionnement normal. Nous, au contraire, nous sommes condamnés par notre mode d'organisation à très-mal résoudre ce problème capital, à le résoudre ou au détriment de la liberté, ou au détriment de l'autorité. En effet, en nommant dans la commune et dans le département le pouvoir exécutif, le maire et le préfet, l'État aboutit à dispenser les habitants de soucis, de pratiques, de responsabilités auxquelles il faudrait absolument les assujettir. Mais qu'il abandonne ce pouvoir à l'élection, c'est alors sa souveraineté elle-même, c'est l'unité nationale et politique, c'est la puissance publique qu'il expose et compromet ! Aujourd'hui, en France, par suite de la loi du 12 août 1876, le gouvernement, dans trente-trois mille cent vingt-trois communes (1), n'est plus représenté pour ses intérêts les plus essentiels, pour l'exécution des lois, pour l'administration générale, pour la sûreté et la police, pour les réquisitions militaires, etc., que par un agent qui lui est étranger, qui peut lui être hostile. Ce système est inoffensif, utile même peut-être dans les villes de l'Angleterre, dans les communes urbaines et rurales de la Suisse, de la Prusse, de la Bavière, de la Russie, de l'Autriche, où le maire possède

(1) Le nombre total des communes en France, d'après le recensement de 1876, est de 36,056.

peu d'autorité personnelle et se trouve d'ailleurs confirmé par le pouvoir central, ou surveillé, complèté, suppléé par un représentant de ce pouvoir, *très-rapproché de la commune* (1). Mais on doit se rappeler que déjà introduit dans notre législation, sans correctif sérieux, de 1787 à l'an VIII, il a compromis fort-gravement la cause des réformes libérales et du régime constitutionnel (2).

Il est juste de faire remarquer que, pour cette partie encore de l'organisation intérieure, l'ancienne monarchie ne craignit pas, pendant une longue période de temps, de favoriser l'initiative locale et de livrer, dans la commune seule il est vrai, non pas dans la province, le pouvoir à l'élection, le pouvoir exécutif comme le pouvoir délibé-

(1) Le maire est nommé par le gouvernement en Belgique, Hollande, Danemark, Italie, Portugal, Suède; il est élu par le conseil municipal et confirmé par le gouvernement en Russie, Prusse, Saxe, Bavière et à Londres.

Il est élu par le conseil, sans avoir besoin d'être confirmé, dans les villes anglaises, en Autriche, sauf dans les capitales, en Espagne (loi de 1870), en Suisse. Mais nous prions le lecteur de vouloir bien fixer son attention sur les conditions particulières grâce auxquelles l'État, dans chacun des pays où le maire est électif, parvient à mettre ses droits et ses intérêts à l'abri de toute atteinte.

(2) On verra avec détail, chapitre IV, à quel point la loi du 12 août 1876 sur la nomination des maires et adjoints est nuisible aux intérêts publics. Nous expliquerons aussi comment, dans cette question, il pourrait être donné entière satisfaction aux droits de l'État en même temps qu'au principe libéral, posé, comme nous allons l'indiquer, par Domat, dès 1689, et soutenu aujourd'hui encore par beaucoup de publicistes.

rant. Domat, dans son livre sur les lois civiles (1), expose ainsi le principe qui réglait la matière sous Louis XIV lui-même: « Il y a cette différence entre « les charges municipales et les autres sortes « de charges, comme celles des officiers de « justice, de finances et autres qu'on appelle « officiers du roi, que comme les fonctions de « ceux-ci leur sont commises par le roi, ils en « ont pour titre les provisions qu'on leur donne. « Au lieu que les fonctions de charges munici- « pales étant commises à ceux qui les exercent « par les communautés que ces fonctions regar- « dent, ils sont appelés à ces charges par l'élec- « tion de ceux qui ont le droit de la faire. » Conformément à ce principe, les maires, on a pu le constater déjà, étaient élus dans les villes par le corps de ville, les membres de ce corps par l'assemblée générale, les membres de cette assemblée par les compagnies, les corporations et les habitants. Dans les campagnes, les syndics étaient nommés par l'assemblée des habitants. Ce fut seulement en 1692 que l'État commença à *mettre en offices*, c'est-à-dire à vendre à perpétuité les fonctions de maire et de membre de corps de ville. A peu près à la même époque, les intendants commencèrent aussi à dicter et à commander aux

(1) Les lois civiles dans leur ordre naturel. Titre XVI, Section IX. Paris, 1689-1697, cinq volumes.

assemblées d'habitants le choix des syndics (1).

Toujours dans le but de promouvoir et de répandre largement l'éducation constitutionnelle, les législations locales étrangères ont encore unanimement adopté deux autres dispositions, qu'on peut, comme les précédentes, qualifier d'organiques. Elles renouvellent fréquemment les pouvoirs de la commune et de la province, de la commune surtout; elles ouvrent au public les séances des conseils et des assemblées.

Autrefois, à Rome, ensuite dans les Gaules, plus tard dans nos communes elles-mêmes en général, jusqu'au moment où leurs charges devinrent vénales et héréditaires, on considérait conmme une garantie d'ordre et de conservation, de limiter à deux ou trois ans la durée des fonctions municipales. La pensée qui déterminait et le résultat qu'on poursuivait en multipliant les élections de degré inférieur, étaient de faciliter successivement à un grand nombre de personnes l'accès

(1) L'autorité souveraine, il est essentiel qu'on s'en rende bien compte, avait beaucoup moins besoin, sous l'ancienne monarchie qu'aujourd'hui, d'être représentée directement dans les communes. En général, elle n'était pas contestée et n'avait pas à se défendre. D'un autre côté, les attributions et les responsabilités qui pesaient sur elle étaient incomparablement moins nombreuses que celles auxquelles nos pouvoirs actuels doivent satisfaire. L'organisation générale et les conditions du pays à tous les points de vue n'engageaient l'État que dans une mesure relativement restreinte.

d'un pouvoir très en vue, par conséquent très-envié, d'offrir un aliment, une occupation à l'activité des habitants, de satisfaire et d'apaiser sur place certaines ambitions, certaines passions locales, et ainsi encore d'abriter l'État. Nous avons depuis longtemps à peu près délaissé ces moyens de préservation empruntés à la science elle-même de l'âme humaine et qu'avait consacrés l'expérience des siècles. Mais, au dehors, on a continué à y avoir recours et à en tirer profit. En Angleterre, dans les paroisses, les comités d'administration; dans les bourgs, dans la métropole, les mêmes comités et le maire; dans les comtés, les *Sheriffs* sont renouvelés tous les ans. En Prusse, en Bavière, en Suisse, en Belgique, en Italie, en Hollande, en Autriche-Hongrie, en Russie, les fonctions de maire et de membre des comités exécutifs communaux n'ont qu'une durée de trois, quatre, cinq ans; celles de conseiller municipal, de conseiller d'arrondissement ou de district, de conseiller provincial, de membres des comités exécutifs d'arrondissement et de province, qu'une durée de trois à six ans. On chercherait vainement en Europe une législation accordant un plus long exercice aux emplois électifs (1).

Les peuples constitutionnels voient également,

(1) On pourrait citer cependant en Allemagne un certain nombre de communes ou l'emploi du bourgmestre n'a point de durée fixe.

dans la publicité des séances des conseils municipaux et des conseils provinciaux, un moyen pratique d'attirer, de fixer la sollicitude des habitants sur les affaires locales, et de détourner indirectement beaucoup de regards de celles du gouvernement, qui sont compliquées, périlleuses, difficiles à saisir pour le grand nombre. Ils jugent en outre que les électeurs, en assistant aux réunions de leurs assemblées communales ou départementales, y acquièrent peu à peu quelque instruction et quelque discernement, y apprennent à se respecter eux-mêmes, et à respecter la loi dans la personne de leurs élus; que les élus, en pratiquant cette condition, apprennent de leur côté à respecter et à faire respecter leur mandat; que ces aptitudes et ces mœurs viriles sont indispensables à un peuple qui prétend à la liberté. C'est ainsi qu'en Angleterre, en Prusse, dans la plupart des états d'Allemagne, en Belgique, en Suisse, en Italie, en Hollande, en Autriche-Hongrie, en Russie, les séances des conseils municipaux et provinciaux sont depuis longtemps publiques. Nous seuls, nous nous persuadons que cette innovation jetterait l'anarchie dans nos communes, comme, il y a quelques années, nous nous persuadions déjà qu'elle devait être non moins funeste à nos conseils généraux, oubliant que nos pères eux-mêmes, avant 1789, délibéraient sur leurs affaires paroissiales, en pleine place publique, et qu'ils savaient maintenir

l'ordre, quoiqu'ils n'eussent pas à leur portée la brigade cantonale de gendarmerie, le juge de paix, le télégraphe, etc.

Signalons enfin dans l'organisation étrangère un dernier et puissant instrument d'apprentissage constitutionnel, qui est comme la conclusion et le résumé des autres : l'autonomie de la commune et de la province, une autonomie, à des degrés divers, surveillée et contenue par l'État. On a pu déjà observer à plusieurs reprises, dans les pages qui précèdent, qu'en Angleterre comme en Prusse, en Belgique comme en Hollande, en Italie comme en Autriche-Hongrie, comme en Russie, le gouvernement et ses délégués ne prennent soin, dans la commune et dans la province, que des intérêts de l'État, et que ce sont les conseils locaux et leurs comités permanents qui dirigent toutes les affaires de la circonscription, qui agissent, réglementent, contrôlent, nomment aux emplois. Chez ces mêmes peuples, les comités exécutifs, parfois les conseils, les conseils communaux surtout, se réunissent quand ils le jugent convenable, et sans qu'il leur soit besoin d'une autorisation préalable. Ils disposent avec indépendance des ressources financières qui leur sont réservées par la loi. Ces ressources sont le plus ordinairement assez importantes pour que chaque agglomération puisse avoir une existence propre, se suffire à elle-même,

être un centre véritable de sollicitudes et de labeurs communs. Enfin la tutelle, qui a pour objet la gestion locale proprement dite, est exercée par le pouvoir électif supérieur, non pas par le pouvoir central, à qui n'est attribué que la tutelle portant sur les intérêts généraux. — Un tel régime, outre qu'il exonère l'État dans la plus large mesure, doit nécessairement inculquer à chacun et propager sans cesse la notion et l'habitude de la responsabilité. Contraints, pour tous leurs intérêts communaux et provinciaux, de concevoir, de veiller, d'aviser, de se défendre eux-mêmes, les particuliers sont amenés, conformément à une des maximes favorites des Anglais : « *Public business is private business of every man* » (1) à traiter les affaires publiques avec autant de zèle que leurs affaires privées. Les classes propriétaires, constamment averties par l'application même de ce régime. arrivent à apporter dans leur manière d'être plus de prévoyance, plus de sagesse et plus d'énergie. De telles dispositions ne doivent-elles pas tourner à l'avantage de l'individu et de l'État, aider aux rapprochements et à la paix, développer beaucoup les forces morales ?

Chez nous au contraire, le pouvoir central pour-

(1) « Les affaires publiques sont les affaires privées de chacun. »

voyant lui-même par ses subventions et ses secours à une portion très-notable des besoins de la commune, quelquefois du département, choisissant beaucoup de magistrats, à peu près tous les employés de ces circonscriptions, exerçant la tutelle locale aussi bien que la tutelle générale, ce pouvoir est partout et à tout propos engagé, mis en cause, combattu, décrié. La responsabilité des personnes qui forme le ressort essentiel des institutions libres, n'a pas sujet de se produire et n'existe pas. Nous sommes conduits à regarder les affaires publiques comme étant la tâche propre, la chose du gouvernement et de ses fonctionnaires. Nos classes aisées et riches jouissent de leurs biens matériels, sans avoir, sous les regards de plus en plus attentifs de la classe pauvre, à accomplir la loi universelle du travail « *in sudore vultus tui vesceris pane* » (1). Nous n'avons pas matière à l'effort commun, au dévouement gratuit, au patriotisme rudimentaire et immédiat. Est-il contestable que nous n'éprouvions depuis longtemps les effets de ces grandes lacunes ?

(1) « Tu mangeras ton pain à la sueur de ton visage. » — (Genèse), ch. III, v. 19.)

§ III

Autres dispositions et autres moyens adoptés au dehors pour obvier aux dangers du système électif : — L'électorat et l'éligibilité. — La représentation de l'État. — La tutelle générale et la tutelle locale. — La diversité des législations propres aux communes rurales, aux communes urbaines, aux métropoles. — La gratuité des fonctions non techniques. — L'éducation.

On peut maintenant comprendre comment la commune et la province, chez la plupart des peuples de l'Europe, approprient les esprits et les mœurs au régime constitutionnel en même temps qu'elles réalisent effectivement ce régime dans la gestion de tous les intérêts et au profit de tous les citoyens. Sans aucun doute, une telle organisation est la barrière la plus solide qui puisse être opposée aux dangers du système électif. Cependant aucun de ces mêmes peuples ne trouve qu'elle suffise pour garantir la bonne conduite des affaires, l'économie, la sécurité, la stabilité. Les uns et les autres se prémunissent encore contre les entraînements et les erreurs possibles à l'aide de certaines restrictions et de certains procédés spéciaux, sur lesquels il est indispensable aussi d'appeler l'attention.

En France, on sait que nous avons, en 1848, subitement et sans aucune préparation antérieure, substitué à un suffrage très-restreint le suffrage universel.

Aujourd'hui, aux termes de l'article 5 de la loi du 7 juillet 1874, sont électeurs dans la commune « tous les citoyens âgés de vingt et un ans, jouis- « sant de leurs droits civils et politiques et n'ayant « encouru aucune des incapacités prévues par la « loi : 1° qui sont nés dans la commune ou y ont « satisfait à la loi du recrutement, et, s'ils n'y ont « pas conservé leur résidence, sont venus s'y éta- « blir de nouveau depuis six mois au moins; 2° « qui même n'étant pas nés dans la commune, y « ont été inscrits, depuis un an, au rôle d'une des « quatre contributions directes ou au rôle des « prestations en nature, et, s'ils ne résident pas « dans la commune, ont déclaré vouloir y exercer « leurs droits électoraux; 3° qui se sont mariés « dans la commune et ont justifié qu'ils y résident « depuis un an au moins; 4° qui ne se trouvant « pas dans un des cas ci-dessus, ont demandé à « être inscrits sur la liste électorale et justifié « d'une résidence de deux années consécutives « dans la commune; 5° ceux qui sont assujettis à « une résidence obligatoire dans la commune, en « qualité soit de ministres d'un des cultes recon- « nus, soit de fonctionnaires publics... »

Sont électeurs pour le conseil général et pour le conseil d'arrondissement tous les citoyens ayant été inscrits sur les listes dressées pour les élections municipales. (Lois des 10 août 1871 et 30 juillet 1874).

Enfin sont admis à nommer les députés, les électeurs portés : 1° sur les listes dressées en exécution de la loi du 7 juillet 1874; 2° sur la liste complémentaire comprenant ceux qui résident dans la commune depuis six mois. (Loi du 30 novembre 1875).

L'unique restriction que notre législation actuelle apporte au droit de vote concerne le Sénat. Sur trois cents membres dont se compose cette assemblée, soixante-quinze, les inamovibles, ont été nommés, à l'origine par l'Assemblée nationale et sont remplacés, en cas de vacance, par le Sénat lui-même. Les deux cent vingt-cinq autres membres sont élus, dans chaque département ou dans chaque colonie, par un collége composé des députés, des conseillers généraux, des conseillers d'arrondissements et des délégués des conseils municipaux (Loi du 24 février 1875).

D'autre part, pour être élu membre d'un conseil municipal ou nommé maire, il suffit d'être âgé de vingt-cinq ans, d'être inscrit sur la liste des électeurs de la commune (1) et de n'être sous le coup d'aucune des incapacités et incompatibilités prévues par la loi.

Pour être éligible au conseil d'arrondissement et au conseil général, il suffit d'être inscrit sur une liste

(1) Un quart des membres du conseil municipal peut être pris parmi les non-domiciliés, s'ils paient dans la commune une des quatre contributions directes.

d'électeurs, d'avoir vingt-cinq ans, de n'être sous le coup d'aucune des incapacités et incompatibilités légales, et si on n'est pas domicilié dans l'arrondissement ou le département, d'y payer une des quatre contributions directes (1).

Pour être éligible à la Chambre des députés ou au Sénat, il suffit d'être français et électeur, d'avoir vingt-cinq ou quarante ans, et de n'être frappé d'aucune des incapacités et incompatibilités prévues par la loi.

Pour devenir administrateur d'un département ou d'un arrondissement, il suffit de jouir de ses droits civils et politiques et d'être âgé de vingt-cinq ans. L'État n'exige de ces fonctionnaires aucune justification d'aptitude, de même qu'il ne leur accorde aucun garantie d'avenir (2).

Enfin, répétons qu'à un seul agent central supérieur, au préfet seul, sont dévolues, outre toutes les attributions qu'on connaît, la tutelle générale et la tutelle locale, le soin de représenter directement l'État et de faire exécuter les lois et règlements administratifs non-seulement dans le département, mais encore dans l'arrondissement,

(1) Toutefois, le nombre des conseillers généraux non domiciliés ne peut dépasser le quart du nombre total de membres dont le conseil doit être composé (Loi du 10 août 1871, article 6).

(2) Sous l'ancienne monarchie, on ne devenait généralement intendant qu'après avoir subi un long stage dans les rangs inférieurs du Conseil d'État. Les subdélégués étaient choisis parmi les notables du district.

dans le canton, dans les communes, souvent dans cinq cents à six cents communes.

Que décident les législations étrangères sur chacun de ces points?

Relativement d'abord à la législation électorale, le principe qui prévaut non pas partout, mais généralement en Europe, c'est que la commune, la province, l'État sont des associations d'intérêts, et que ceux-là seuls qui supportent les charges de ces associations, qui en sont membres, concourent à leur gestion et votent. Dans plusieurs grands États, il est même admis que le suffrage doit être en proportion de l'impôt payé, ou, selon une formule allemande, *le droit en proportion du devoir rempli.*

Dans la paroisse anglaise, pour faire partie du *Vestry*, il faut être non-seulement habitant domicilié (*Inhabitant*) mais paroissien (*Parishioner*), se trouver compris parmi les contribuables qui qui payent les taxes paroissiales (*Ratepayers*). Tous les membres du *Vestry* ont un droit égal dans les votes qui ont lieu par une simple levée de mains; mais lorsqu'on a recours au scrutin, les membres imposés pour un revenu inférieur à douze cent cinquante francs ont une voix, et ceux qui payent une taxe supérieure ont une voix de plus par six cent ving-cinq francs de revenu imposable, sans toute-

fois qu'une même personne puisse réunir plus de six voix. Pour être élu membre des comités annuels qu'institue le *Vestry*, il faut aussi ordinairement remplir certaines conditions de résidence et de propriété. Les surveillants des routes, par exemple, (*Surveyors of the highways*) ne peuvent être choisis que parmi les propriétaires fonciers jouissant d'un revenu de deux cent cinquante francs au moins, possédant un bien valant deux mille cinq cents francs ou habitant une maison d'un revénu annuel de cinq cents francs. Dans les bourgs et cités, on n'acquiert l'électorat qu'après avoir, pendant trois ans, occupé une maison, un magasin ou un comptoir, payé la taxe des pauvres, et être devenu bourgeois (*burgess*). On n'est éligible au conseil municipal qu'après avoir justifié de la qualité de bourgeois, et de la possession d'un certain capital ou du paiement d'une certaine imposition à la taxe des pauvres, capital et imposition qui varient selon les localités. Dans les comtés, ne peuvent être nommés *Sheriffs* et *lord Lieutenants* que les grands propriétaires fonciers habitant la circonscription d'une manière permanente; et quant aux *Sheriffs*, la Couronne est tenue de les choisir annuellement parmi les candidats qu'ont désignés les juges de paix en session trimestrielle, et qu'a agréés la Cour de l'échiquier. Les juges de paix doivent eux-mêmes avoir été proposés par le lord Lieutenant, résider aussi dans le comté, y jouir

d'un revenu foncier de deux mille cinq cents francs au moins, enfin pratiquer notoirement les devoirs que l'opinion publique en Angleterre impose à tout gentleman.

Les membres de la chambre des lords occupent leurs siéges ou à titre héréditaire, ou en vertu d'une nomination du souverain (pairs temporels), ou comme évêques et archevêques (pairs spirituels). Les membres de la chambre des communes représentant les comtés, les bourgs et les universités, sont élus ou par des citoyens anglais majeurs ayant un certain temps de domicile dans les bourgs ou comtés, propriétaires ou locataires d'immeubles d'une valeur déterminée et payant régulièrement la taxe des pauvres, ou par les gradués et bénéficiers des universités. Pour assurer une représentation aux minorités, la loi du 15 août 1867 a décidé, que dans les bourgs et comtés où il y a trois membres à élire, nul électeur ne peut voter pour plus de deux candidats, et qu'à Londres, nul ne peut voter pour plus de trois candidats (1).

L'État n'intervient, il est vrai, qu'avec une extrême réserve dans la gestion des paroisses et des bourgs, et les pouvoirs de ces agrégations sont électifs ; mais les juges de paix nommés par la

(1) Le système du *vote accumulé* a été appliqué, dans ces dernières années, à l'élection de certains conseils ou bureaux scolaires.

Couronne ont le droit et les moyens, pour tout ce qui se rapporte à l'intérêt général, de remédier au mauvais vouloir ou à l'incurie des autorités locales. Ce sont ces magistrats notamment qui dirigent la police et choisissent les constables. En outre, les comités d'administration sont renouvelés, par conséquent jugés, et s'il y avait lieu, réprimés annuellement; et il est de pratique journalière, dans le Royaume-Uni, que les particuliers lésés par une mesure ou par une négligence d'un agent ou d'un comité public, demandent des dommages-intérêts aux tribunaux de droit commun qui statuent souverainement, quel qu'ait été le caractère de l'acte ou de la prétérition dont il est porté plainte.

En Prusse, dans la commune rurale, c'est en général un statut local délibéré par l'assemblée des habitants, approuvé par la commission d'arrondissement (*Kreis Ausschuss*), qui règle les conditions de l'électorat. Mais la loi du 13 décembre 1872 oblige l'assemblée comme la commission à se conformer à certains principes formulés dans ses articles 5 et 6. Ces principes sont que pour faire partie de l'assemblée, il faut être majeur et chef de famille domicilié dans la commune; qu'au-delà d'un certain chiffre d'impôt, le contribuable doit être investi de plusieurs suffrages, ou bien que les électeurs doivent être divisés en plusieurs catégories (une voix, moins d'une voix, plus d'une

voix), selon l'impôt de chacun ; que tout propriétaire d'exploitation rurale, d'usine, de fabrique, vote alors même qu'il ne réside pas, etc. Dans les villes, aux termes de la loi du 30 mai 1853, le droit de suffrage n'appartient qu'aux citoyens allemands âgés de vingt-quatre ans, habitant la ville depuis un an, n'étant pas à la charge de l'assistance publique, acquittant régulièrement les taxes communales et possédant soit une maison, soit un établissement industriel et commercial ou payant au moins douze marks (quinze francs) d'impôt sur le revenu (1). Les électeurs sont, partagés en trois colléges distincts, comprenant les plus imposés, les moins imposés et la classe intermédiaire, jusqu'à concurrence, pour chaque classe, du tiers de l'impôt. Chaque collége, quel que soit le nombre de ses membres, nomme un tiers des conseillers municipaux. Pour être électeur de diète d'arrondissement, il faut également être compris dans un des trois colléges des grands propriétaires, des villes et des communes rurales. Le collége des grands propriétaires se compose des possesseurs de biens situés à la campagne et payant soixante-

(1) Le projet de loi déposé en 1876 propose d'abaisser le minimum du cens à six marks, mais en même temps de permettre aux conseils municipaux de modifier cette disposition, au moyen d'un statut local approuvé.

quinze thalers d'impôt foncier (1). Le collége des villes se compose des membres de leurs conseils municipaux. Le collége des communes rurales est formé de délégués de leurs conseils municipaux ou de leurs assemblées d'habitants et d'autres électeurs primaires représentant spécialement la petite propriété. Les diètes des cercles ruraux, et, pour les villes, des colléges spéciaux élisent les diètes provinciales. Enfin la chambre des seigneurs est nommée par le roi ou directement, ou sur la proposition de certaines corporations, et elle est composée de membres héréditaires et de membres à vie. La chambre des députés à laquelle il n'est possible d'obtenir accès qu'après avoir servi l'État pendant trois ans au moins (article 74 de la constitution du 31 janvier 1850), est le produit d'élections à deux degrès. Des électeurs primaires comprenant tous les prussiens majeurs, en possession de leurs droits civiques, ayant la libre disposition de leur patrimoine et un domicile fixe depuis six mois au moins, mais eux aussi divisés en trois classes selon la quotité des impôts directs qu'ils paient, choisissent les électeurs

(1) Les diètes provinciales peuvent abaisser ce cens à 50 thalers ou l'élever jusqu'à 150 thalers. C'est à la possession de l'immeuble que la voix est attachée, par conséquent des compagnies industrielles, des établissements publics, l'État lui-même pour ses domaines jouissent du droit de vote.

secondaires et ceux-ci choisissent les députés (1).

D'autre part, *l'Ober Praesident* ne peut nommer bailli qu'un notable du canton, y résidant et ayant été proposé par la diète d'arrondissement. Le roi ne peut nommer *Landrath* qu'un notable aussi de l'arrondissement, y résidant et ayant été proposé par la diète. Ce dernier fonctionnaire et, au-dessus de lui, les représentants directs de l'État eux-mêmes, le président supérieur, le président de régence, les membres du conseil provincial et du conseil départemental, ne deviennent admissibles à leurs charges que s'ils justifient de certains grades universitaires, spécialement de celui qui s'acquiert par *l'examen d'État* (*Staats prüfung*) et qui correspond à peu près à notre doctorat en droit. Il est pour ainsi dire sans exemple, en Prusse, qu'un de ces agents doive sa nomination à la faveur seule du prince ou d'un ministre. Ajoutons que les diètes d'arrondissement et les diètes de province ont la faculté d'appeler dans leurs commissions exécutives des notables de l'arrondissement ou de la province, étrangers aux diètes. Cette disposition a pour but de faciliter le recrutement des commissions et de leur assurer la collaboration d'hommes distingués qui n'auraient

(1) Nous ne croyons pas nécessaire d'expliquer la composition du *Bundesrath* ni du *Reichstag* qui sont des institutions propres seulement à l'empire allemand, tel qu'il a été constitué par les actes du 17 avril 1867 et du 1er janvier 1871.

pas voulu ou pu se porter candidats dans les élections (1).

Le gouvernement, en Prusse, confirme uniquement, ne désigne pas lui-même, le *Bürgermeister*, le *Schulze* ou *Schoffe;* mais représenté, servi, défendu directement par le bailli, par le *Landrath*, par le président de régence, par le président supérieur, il est à l'abri de tout dommage du chef des conseils et comités exécutifs locaux. Les électeurs, les habitants peuvent seuls souffrir de la mauvaise gestion de leurs élus, et on juge très-utile qu'ils n'échappent pas aux conséquences logiques de leurs choix. Le pouvoir central a d'ailleurs le droit d'instituer un magistrat de police partout où il le croit nécessaire..

En Russie, dans les communes rurales, ne sont électeurs et membres de l'assemblée communale que les chefs de famille possédant une maison. Dans les villes, ne participent au vote que les habitants majeurs domiciliés depuis deux ans, propriétaires d'un immeuble, soumis à la contribution foncière ou chefs d'un établissement industriel et payant exactement les taxes communales. Comme en Prusse, les électeurs des villes sont divisés, selon le montant de leurs impôts, en trois classes formant chacune un collége distinct et

(1) Les membres étrangers prennent part aux séances des diètes elles-mêmes, mais avec voix consultative seulement.

nommant le tiers des membres du conseil municipal. Comme en Prusse également, les assemblées de provinces et d'arrondissements émanent de trois colléges représentant la grande propriété, l'élément urbain et l'élément rural. Le gouverneur civil est nommé par le souverain. Le *Starchina* et le maire de ville sont proposés ou désignés par les assemblées et confirmés par le pouvoir central.

On retrouve en Autriche-Hongrie un cens communal, provincial et politique, des conditions de domicile, la division des électeurs en colléges distincts : collége de la grande propriété foncière, collége des villes, des places de marché, des chambres de commerce et d'industrie, collége des communes rurales; la représentation spéciale des prérogatives souveraines, des intérêts, des capacités, des corporations, des établissements publics; la collaboration permanente des corps électifs et des agents de l'État; la présence d'un de ces agents dans chacune des circonscriptions territoriales. Ainsi, pour être membre d'une commune et y exercer le droit de vote, il faut être domicilié sur son territoire, posséder une maison ou un bien fonds, payer soit la taxe de métier, soit l'impôt sur le revenu; mais sont dispensés de toutes ces conditions les gradués universitaires, les fonctionnaires et employés, les membres du clergé, les officiers en retraite, etc. Ainsi encore, les habi-

tants les plus imposés, dans certaines communes, font de droit partie du conseil municipal; les archevêques, évêques, recteurs des universités, font de droit partie des diètes provinciales. A côté des chambres de députés ouvertes aux diverses classes de la population et aux diverses catégories d'intérêts, existent les chambres des seigneurs et des magnats nommées, en partie du moins, par l'empereur et réservées à un rôle supérieur de modération et de conservation. Enfin, dans la province, c'est un membre même de la diète qui à la fois représente l'empereur et préside la diète ainsi que le comité exécutif; de même que dans le cercle ou district, c'est un membre du conseil administratif élu, qui s'acquitte de cette double tâche.

En Belgique, ne sont électeurs communaux et provinciaux que les citoyens majeurs domiciliés depuis un an et payant un cens de dix ou de vingt francs, selon qu'il s'agit de la commune ou de la province. Ne sont électeurs politiques que les citoyens majeurs domiciliés depuis un an, et payant un cens de vingt florins au moins (42 fr. 32 c.). Le roi nomme le collége du bourgmestre et des échevins, pouvoir exécutif de la commune, mais il est tenu d'en choisir les membres dans le sein du conseil municipal. La loi ne l'autorise à déroger à cette obligation qu'en ce qui concerne le bourgmestre seulement sur

l'avis conforme de la députation provinciale. Cette députation, en exercice pendant quatre ans, est fermée à tous les membres du conseil provincial qui ne pourraient prêter à ses travaux un concours entier et indépendant. Les nombreuses incompatibilités édictées par les lois du 26 mai 1848 et du 18 mai 1872 atteignent notamment les avocats plaidants, les avoués, les notaires, les sénateurs et députés (1), les membres des administrations des villes et des communes, les fonctionnaires de l'ordre judiciaire, les employés en général, etc. Aucune condition de cens n'est exigée pour l'éligibilité à la Chambre des députés, mais on n'acquiert l'éligibilité au Sénat qu'en payant au moins mille florins (2,116 fr. 40 c.) d'impositions directes. Quant à la tutelle de l'État, les gouverneurs de province et les commissaires d'arrondissement n'ayant à peu près d'autre attribution que d'y pourvoir, on comprend qu'elle doive être très-précise et très-efficace.

L'Italie n'accorde l'électorat communal et provincial qu'aux citoyens âgés de vingt et un ans, domiciliés depuis un an au moins, payant selon le chiffre de la population de la commune, cinq, dix, quinze, vingt, vingt-cinq francs d'impositions

(1) Les sénateurs et députés sont d'ailleurs exclus en Belgique des conseils provinciaux eux-mêmes. Le législateur a voulu par cette disposition mettre rigoureusement en pratique le principe de la séparation des intérêts généraux et des intérêts locaux, de la politique et de l'administration.

directes; l'électorat politique qu'aux citoyens âgés de vingt-cinq ans, payant quarante francs des mêmes impositions. Elle exclut de tout électorat comme de toute éligibilité les illettrés (*Inalfabeti*); et en même temps elle dispense de toute condition de cens les gradués et les lauréats des universités, les membres des académies, des chambres d'agriculture de commerce et d'industrie, les professeurs, les fonctionnaires civils et militaires, les notaires, procureurs, agents de change, les citoyens décorés d'un ordre national. Le Sénat est à la nomination du roi, mais il n'est accessible qu'à certaines notabilités, qu'aux personnes ayant occupé pendant longtemps des emplois élevés, ou ayant rendu dans l'industrie et dans la science, de grands services, ou payant trois mille francs d'impôt direct. Comme en Belgique, les préfets et sous-préfets, en Italie, n'intervenant pas dans l'administration directe de la province et de la commune, sont parfaitement en mesure d'exercer, sur tous les points du territoire et d'une manière très-fructueuse, la tutelle générale. Mentionnons aussi que, comme en Prusse, les fonctionnaires de tout ordre y sont de plus en plus assujettis à des justifications d'aptitude, à des examens d'admission et d'avancement (1).

(1) Voir à l'Appendice les décrets et règlements sur la matière. Ces documents présentent beaucoup d'intérêt.

Les législations des Pays-Bas, du Danemark, de la Suède, de la Bavière, du Portugal, etc., opposent à la nation et au pouvoir à peu près les mêmes freins, et stipulent les mêmes garanties en ce qui touche, pour l'une, l'électorat et l'éligibilité, pour l'autre, l'organisation de la tutelle générale et le choix des agents chargés de cette tutelle.

La plupart des nations de l'Europe trouvent encore un puissant correctif aux difficultés du vote dans la diversité du régime qu'elles assignent à la commune rurale, à la ville, à la métropole. La commune rurale offrant peu de sujets d'activité et comptant peu d'habitants, elles ne lui confèrent généralement que des attributions restreintes et simples, comme la désignation du maire, la création et la répartition de certains impôts, le vote de certains travaux, etc. En même temps, elles remettent l'exercice de ces attributions non point à un conseil municipal seul, à quelques élus seuls, mais à l'assemblée des habitants eux-mêmes, à tous les chefs de famille, remplissant certaines conditions. On conçoit qu'à la faveur de ce système, peu de citoyens restent entièrement étrangers à l'éducation et à la pratique constitutionnelles. Les administrations du canton, de l'arrondissement, de la province viennent ensuite compléter celle de la commune rurale, pourvoir aux affaires collectives, à la

tutelle, susciter ainsi et à tous les degrés de nouvelles occasions de services spontanés, de contacts, de nouveaux moyens d'ascendant individuel et de libre direction. L'organisation des villes est à peu près partout plus décentralisée et plus autonome, de manière qu'elle fournisse beaucoup d'aliments aux forces locales, qu'elle les retienne sur place et les satisfasse. Enfin, d'une extrémité à peu près de l'Europe à l'autre, les capitales ont un régime propre, dans lequel la défense du pouvoir central occupe une large place. Les principaux procédés employés pour cette défense sont l'inadmission à l'électorat et à l'éligibilité de tous ceux qui ne concourent pas aux charges, la division de la cité en quartiers distincts formant autant de centres électoraux et administratifs que relie entre eux une autorité supérieure commune, la participation du plus grand nombre possible de particuliers de bonne volonté à la gestion ou à la surveillance des services, l'attribution au gouvernement seul de tout ce qui se rapporte à la police proprement dite.

En Angleterre, en Prusse, et dans presque tous les États de l'Allemagne, dans une partie de la Suisse et de l'Autriche-Hongrie, en Russie, en Suède et Norwége, en Danemark, les communes rurales sont régies, en général, par des assemblées d'habitants, et c'est une institution cantonale qui connaît de leurs intérêts et de leurs besoins d'une

certaine portée. Dans ces mêmes contrées, les communes urbaines ont des conseils municipaux plus nombreux que les nôtres, et jouissant de prérogatives plus étendues. Enfin Londres, Berlin, Vienne, Saint-Pétersbourg, Copenhague, etc., présentent à peu près le type d'organisation que nous avons résumé. L'uniformité de législation communale ne se rencontre guère, au-delà de nos frontières, qu'en Italie, en Belgique et en Hollande; mais le premier de ces royaumes paraît à la veille d'y renoncer (1), et quant aux deux autres, ils sont préservés des mauvais résultats de l'uniformité par la rareté de leurs petites agglomérations.

Chez nous, la législation ne prévoit et ne consacre aucune différence entre les communes. Nos hameaux de cent habitants sont administrés par les mêmes organes et de la même manière que nos villes les plus populeuses. Notre territoire est fractionné en trente-six mille cinquante-six localités, parmi lesquelles vingt-sept mille trois cent quatre-vingt-dix ne comptent pas mille habitants. Cette uniformité et ce morcellement nous placent dans l'impossibilité absolue d'avoir un régime communal satisfaisant. Si nous accordions à nos corps municipaux de larges attributions, plus des deux

(1) Le projet de loi soumis au parlement italien en 1876 accorde aux communes urbaines des attributions plus importantes qu'aux communes rurales.

tiers d'entre eux ou n'auraient pas sujet de les exercer, ou ne seraient pas capables d'en faire un bon usage. Si nous continuons à les tenir centralisés et dépendants, le pays tout entier, les villes elles-mêmes resteront privés d'un instrument essentiel d'initiation administrative et politique, le mécanisme constitutionnel demeurera dépourvu d'un de ses ressorts les plus indispensables.

La gratuité de beaucoup d'emplois est également considérée, à l'étranger, comme nécessaire pour parer aux inconvénients du vote et pour le préparer. C'est un des résultats de notre système de gouvernement, que le nombre des fonctionnaires nommés par l'Etat et rétribués soit démesurément plus élevé chez nous que chez aucun autre peuple. Il a été calculé depuis longtemps que là où nous entretenons dix fonctionnaires, les Anglais, grâce au concours de l'initiative privée, n'en entretiennent qu'un seul, les Allemands, les Autrichiens, les Belges, les Italiens, les Hollandais, que quatre (1).

(1) On lit dans les études administratives de M. Vivien, tome II, page 177 :

« L'article 22 de la loi de finances de 1849 imposait au gouver-
« nement la publication d'un état détaillé de tous les emplois rétri-
« bués par l'Etat, les départements ou les communes. Cette pres-
« cription n'a pas reçu d'exécution. Le gouvernement a demandé à
« en être affranchi par le motif que la publication ordonnée n'exige-
« rait pas moins de cinquante volumes in-4° de six cents pages et
« entraînerait, en frais de personnel et de matériel, une dépense de
« 500,000 fr. L'article de la loi de 1849 fut rapporté. »

Combien l'effectif des fonctionnaires rétribués ne s'est-il pas augmenté, depuis 1849 !

Cet état de choses, très-logique, très-normal sous le premier et même sous le second empire, est en pleine contradiction avec les exigences les plus rudimentaires du régime constitutionnel. Cesserons-nous de pratiquer les errements et les mœurs du pouvoir personnel, tant que les ministres, les préfets et les maires auront le droit, sans être astreints à aucune consultation ni à aucune règle, d'élever ou d'abaisser, de condamner à la gêne ou d'appeler au bien-être une portion très-notable de la classe instruite, celle qui vit au service de l'État, des départements ou des communes? La gestion du pays par le pays peut-elle être effective, en dehors de la sphère du Parlement, s'il est pourvu à cette gestion par les fonctionnaires eux-mêmes? L'expérience, la responsabilité sont-elles réalisables, si la matière elle-même et l'occasion manquent aux particuliers?

Une des principales sollicitudes de nos législateurs, lorsque la forme du gouvernement a été changée, eût dû être de remédier peu à peu à ce vice capital. Non-seulement on n'y songe pas, mais encore on crée chaque jour de nouvelles places, et une certaine école est disposée à ériger en principe que tout emploi doit être rémunéré, afin que chacun, quelle que soit sa situation, puisse y prétendre et l'occuper. Aucune erreur ne peut être plus funeste à la cause des institutions libres, aux intérêts publics en général, et spécialement à

ceux des classes laborieuses ou malaisées. Les faits les plus palpables démontrent continuellement à quel point, dans un état démocratique, les emplois, ceux surtout qui procèdent du vote, sont précaires. L'élu, dénué de ressources propres et auquel il échoit un traitement officiel, entre en jouissance d'une condition nouvelle, n'a plus besoin et perd le souci de sa profession, de son métier, de sa clientèle. Mais que la faveur populaire l'abandonne, qu'il disparaisse, c'est la déchéance, la ruine pour lui et pour les siens, qui surviendra aussitôt. D'un autre côté, comment espérer des services sérieux d'un mandataire qui serait privé d'indépendance, d'expérience et d'instruction? La force elle-même des choses, on le comprend, ne permet guère qu'à la partie de la population ayant le libre emploi de ses facultés de se consacrer utilement aux soins difficiles de la chose publique. Une législation sage doit donc, sans exclure personne de la compétition des emplois, n'y pas inciter, en détourner ceux qui sont encore assujettis au travail quotidien, et au contraire l'imposer en quelque sorte à ceux qui ont réussi à s'en affranchir, la leur imposer comme un devoir supérieur et presque comme une rançon. La gratuité de beaucoup d'emplois atteint ce double but.

En Angleterre, les membres des conseils, comités et bureaux, les *Aldermen*, les maires, les

juges de paix, les *lord-Lieutenants*, les *Sheriffs*, les membres de la chambre des lords et de la chambre des communes, ne touchent aucune rémunération. En Prusse, l'extension progressive de la gratuité à tous les emplois non techniques est un des objets qui fixent le plus l'attention du gouvernement. Le bourgmestre dans certaines villes, le *Schulze* dans un grand nombre de communes rurales, le *Landes director* dans la province, sont aujourd'hui à peu près les seuls fonctionnaires électifs rétribués (1). Mais en ce qui concerne les deux premiers de ces fonctionnaires, le conseil municipal ou l'assemblée communale peut, au moyen d'un nouveau statut approuvé, établir la gratuité. Les baillis, les membres des commissions de bailliage, les membres des diètes de cercles et de leurs commissions exécutives, les membres de la chambre des seigneurs, du *Reichstag* ne perçoivent aucun traitement. Une simple indemnité correspondant à leurs déboursés est accordée aux membres de la chambre des députés étrangers à Berlin ainsi qu'aux membres des diètes provinciales et des comités provinciaux (2).

(1) Le bourgmestre et le *Landes director* sont considérés en Prusse comme des fonctionnaires techniques.

(2) L'indemnité de voyage et de séjour des membres étrangers de la chambre des députés est fixée par la chambre elle-même. L'indemnité des membres des diètes provinciales et des comités provinciaux est fixée par les diètes (article 100 de la loi du 29 juillet 1875).

En Autriche-Hongrie ce sont des dispositions à peu près semblables qu'on observe. En Italie, les syndics, les membres des juntes communales, des députations provinciales, de la chambre des députés, du sénat exercent gratuitement leurs fonctions. La Belgique et la Hollande usent moins de la gratuité; elles accordent une indemnité mensuelle aux membres de leurs chambres des députés et un traitement régulier aux membres de leurs délégations provinciales; elles autorisent même leurs conseils municipaux à s'allouer, sous la réserve de l'approbation supérieure, des jetons de présence et à appointer les bourgmestres et les échevins. Dans tous les pays constitutionnels, le législateur évite aussi de donner aux délégués de l'Etat auprès des provinces des émoluments et un appareil exceptionnels, afin d'une part que le public ne s'exagère pas leur puissance et qu'il compte davantage sur sa propre initiative, afin de l'autre que ces emplois ne deviennent pas un sujet de convoitises nombreuses, ardentes, et par suite de subversion. En Prusse, le traitement de l'*Ober-Praesident* n'est que de 24,000 et de 21,000 francs; celui de président de régence, de 15,000 et de 12,000 francs; celui de *Landrath,* de 5,500 et de 4,500 francs. En Italie, le traitement de préfet n'est que de 12,000, de 10,000

et de 9,000 francs (1). En Belgique, celui de gouverneur est de 16,000 et de 12,000 francs. En Hollande, celui du commissaire royal est de 17,000 et de 15,000 francs. En Autriche-Hongrie, celui de lieutenant de l'Empereur est de 30,000 et de 20,000 francs. En Russie, celui de gouverneur civil est de 24,000 et de 16,000 francs (2). Nulle part, en Europe, l'installation des représentants du pouvoir central dans les provinces n'est aussi somptueuse qu'en France.

Constatons enfin qu'en général, au dehors, la nomination et la révocation de la plupart des fonctionnaires sont devenues l'objet de réglementations formelles et qu'elles ne dépendent plus de la volonté d'un seul. On a vu notamment à plusieurs reprises, dans le présent chapitre, que partout ce n'est plus le préfet seul ou le maire seul, comme chez nous, qui dispose du sort des employés locaux; les conseils ou comités en délibèrent avec l'un ou l'autre de ces agents supérieurs et la décision est prise en commun. Nous n'avons pas

(1) En Italie, dans un certain nombre de préfectures, les préfets touchent, en outre de leur traitement, des frais de représentation dont ils sont d'ailleurs obligés de faire emploi *réellement*. Les préfets de Rome et de Florence reçoivent pour ces frais 12,000 francs ; ceux de Milan, de Naples, de Turin, de Venise et de Palerme 20,000 francs ; ceux de Gênes, d'Ancône, de Livourne et de Messine 5,000 francs.

(2) Tous ces chiffres sont donnés d'une manière approximative et en bloc.

besoin d'expliquer que ce mode offre plus de garanties que le nôtre, au double point de vue de l'intérêt public et de l'intérêt de l'employé lui-même.

Nous ne saurions achever cette énumération des moyens par lesquels les divers peuples de l'Europe atténuent les dangers du système électif, sans mentionner également celui d'une autre nature, qu'ils regardent à juste titre comme le plus productif de tous : l'éducation.

Lorsqu'on passe en revûe les mesures que les uns et les autres ont adoptées, depuis dix ou quinze ans, pour cette partie si importante du service public, on reconnaît : 1° que partout elle acquiert de jour en jour une place plus considérable dans les budgets des États, des provinces et des communes; 2° que, parmi les trois ordres d'enseignement, c'est celui qui s'adresse aux classes les plus exposées à l'erreur et les plus nombreuses, l'enseignement primaire, qu'on dote et qu'on favorise le plus ; qu'il est obligatoire déjà sur presque toutes nos frontières, en Allemagne, en Angleterre, en Italie, en Autriche, dans la plupart des cantons Suisses, en Espagne même ; 3° que l'administration et la surveillance journalière de cet enseignement tendent incessamment à se décentraliser et à être remises, sous le contrôle du gouvernement, à la com-

mune, à la province, à des comités, à des délégations nommées ou par le pouvoir, ou par les intéressés, et à devenir ainsi un nouveau domaine local d'activité et de contacts pour les diverses classes de la population; 4° enfin que tous les États font effort, à l'aide de la loi, de l'association, des écoles de perfectionnement, des écoles industrielles, des écoles d'adultes, des écoles du dimanche, des écoles du soir, pour que le bénéfice de ce même enseignement soit prolongé au-delà de l'enfance et qu'il influe véritablement sur la condition morale du pays, sur le jugement, sur la conduite et sur le vote de chacun.

§ IV

Résultats et Conclusion.

Ainsi, tous les peuples constitutionnels, l'Europe presque entière, malgré l'extrême variété de leurs antécédents, de leurs institutions et de leurs habitudes, ont aujourd'hui à peu près la même organisation de l'État, de la province, de la commune. Tous, dans cette organisation, ont adopté des principes autres que ceux qui nous guident. Tous se proposent et atteignent des résultats autres que ceux dans lesquels nous nous attardons.

Un résumé rapide et synoptique fera éclater, d'une manière plus saisissante encore, cette dissemblance profonde.

Chez les peuples constitutionnels, la commune et la province s'administrant elles-mêmes sous la surveillance simplement de l'État, le gouvernement du pays par le pays, à tous les degrés, est une réalité effective. Le pouvoir central peu engagé, peu responsable, obtient l'immunité et dure. Chez nous, l'État gérant lui-même quotidiennement par ses délégués le département et les communes importantes, le gouvernement du pays par le pays n'existe qu'incomplétement, qu'au sommet; le pouvoir central perpétuellement en cause s'épuise de jour en jour et succombe après une certaine période.

Chez les peuples constitutionnels, les organes administratifs de la commune et de la province étant nombreux, ouverts, permanents, associent beaucoup de particuliers à la chose publique, les forment à l'exercice du vote, les mettent constamment en contact, les rapprochent. Chez nous, le maire, le préfet, pourvoyant eux-mêmes à la direction des affaires, l'intervention des corps électifs n'étant qu'accessoire et intermittente, l'apprentissage du citoyen et de l'homme d'état manque; les individus et les classes sont isolés, défiants, intolérants les uns vis à vis des autres.

Chez les peuples constitutionnels, la gestion dans la commune et dans la province étant collective, les habitants sont dressés et appropriés sur place au régime du *self-government*, et il surgit dans leurs rangs, il se développe continuellement des influences régulières pouvant conseiller et guider. Chez nous, cette même gestion étant unitaire, nous sommes façonnés à la domination d'un homme ou d'un parti, et soumis à une sorte de niveau commun qui paralyse l'effort personnel et ne laisse de crédit qu'aux fonctionnaires.

Chez les peuples constitutionnels, les *couches nouvelles* (1) trouvent tout de suite dans les cadres locaux à participer à l'autorité, s'y policent et s'y apaisent. Chez nous, ces cadres étant très-étroits et l'unité d'exécution les amoindrissant encore, elles se croient exclues et deviennent rebelles.

Chez les peuples constitutionnels, les pouvoirs de la commune et de la province étant électifs, souvent renouvelés, les séances des conseils étant publiques, l'attention, l'activité, l'ardeur du grand

(1) Comme notre population s'accroît très-lentement, que nos lois successorales partagent également les héritages, que notre sol est riche, que nos habitudes de travail et d'épargne sont générales, nous devons nécessairement voir s'élever chez nous, tous les jours, des *couches nouvelles* (particuliers arrivés depuis peu à l'aisance et voulant aussi arriver au pouvoir), fort nombreuses, plus nombreuses qu'il ne s'en élève chez aucun autre peuple. Ce fait et ses conséquences politiques et sociales méritent de fixer beaucoup l'attention.

nombre se portent sur les affaires locales beaucoup plus que sur celles de l'État. Chez nous, le pouvoir délibérant étant seul électif dans le département et dans les communes importantes ; ce pouvoir n'étant renouvelé qu'à de rares intervalles, n'ayant qu'un rôle secondaire, effacé, nous sommes froids, presque indifférents pour les affaires locales, passionnés pour celles de l'État.

Chez les peuples constitutionnels, le mode de division du territoire ou la diversité d'organisation et de gestion qu'ont les agglomérations urbaines, les agglomérations rurales, la métropole permet à toutes les communes indistinctement de remplir leur office d'initiation et de préservation. Chez nous, l'uniformité de la législation et l'exiguïté de la plupart de nos agglomérations opposent un obstacle absolu au développement de la vie locale et privent notre appareil politique d'un de ses outils essentiels.

Chez les peuples constitutionnels, le gouvernement n'intervenant dans l'administration de la commune et de la province que pour sauvegarder l'intérêt général, la responsabilité des habitants, celle spécialement des classes propriétaires est sans cesse éveillée et entretenue. Chez nous, le gouvernement remédiant lui-même aux fautes des pouvoirs et des conseils locaux, nous nous sentons irresponsables, nous nous abstenons, nous abdiquons.

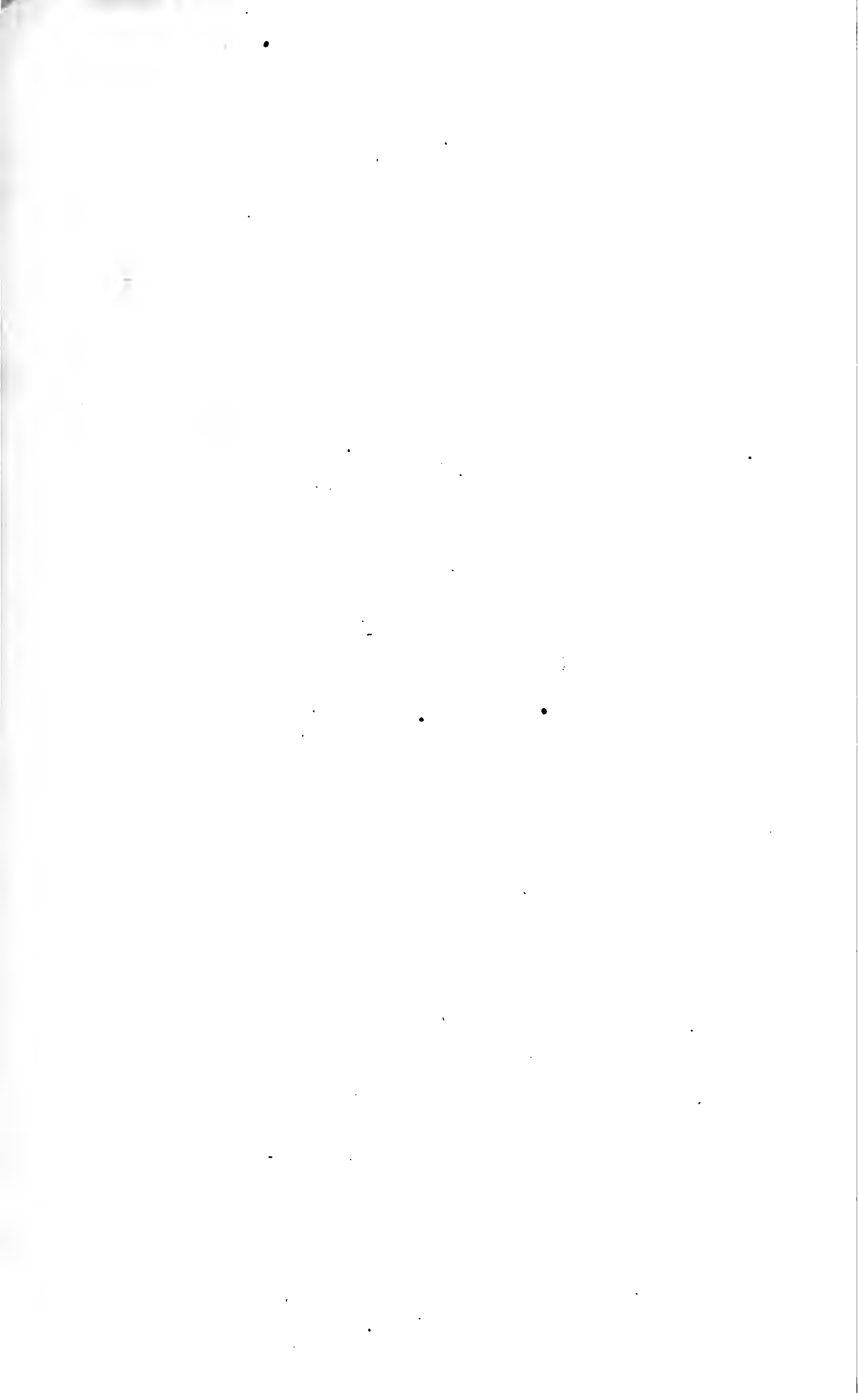
Chez les peuples constitutionnels, l'esprit de dévouement et de solidarité, le civisme, le patriotisme naissent, s'animent, prennent corps au sein de la commune et du département, et à la faveur de leur libre gestion. Chez nous, ces qualités n'ont pas d'objet usuel et immédiat, pas d'occasion d'application à la portée de chacun.

Chez les peuples constitutionnels enfin, on obvie aux dangers du vote non-seulement par l'organisation générale et locale qui vient d'être résumée, mais encore par la représentation des droits du pouvoir établi, de la propriété, des capacités, par la gratuité de beaucoup d'emplois, par l'éducation, en sorte que l'autorité échoit à des mains intéressées et aptes à la bien exercer. Chez nous, aucune préparation n'est ménagée, aucun tempérament sérieux n'est apporté au suffrage universel; la majorité des électeurs n'a pas et ne peut avoir conscience ni des difficultés, ni de la grandeur de son mandat.

Si le lecteur veut bien réfléchir quelques instants à ce court parallèle, il s'expliquera pourquoi les principaux peuples de l'Europe, même les plus divisés et les plus inexpérimentés comme les Italiens et les Autrichiens, s'accommodent pleinement du régime constitutionnel; et il ne s'étonnera plus, il arrivera même à regarder comme logique et

naturel que notre pays au contraire subisse, tous les quinze ou vingt ans, une révolution, et qu'il ait, en moins d'un demi-siècle, tour à tour acclamé et détruit deux monarchies parlementaires, la seconde république et le second empire.

CHAPITRE IV.



CHAPITRE IV.

AU MOYEN DE QUELLES RÉFORMES NOUS POURRIONS FAIRE CESSER L'ANTINOMIE EXISTANT ENTRE NOTRE SYSTÈME ADMINISTRATIF ET NOTRE SYSTÈME POLITIQUE, PRATIQUER EFFECTIVEMENT LE GOUVERNEMENT DU PAYS PAR LE PAYS, DEVENIR PLUS APTES A CE GOUVERNEMENT ET NOUS MIEUX PRÉSERVER DE SES DANGERS.

SOMMAIRE. — § I. Que les vices de notre organisation administrative ont été notablement aggravés par les lois des 10 août 1871 et 12 août 1876. — § II. Exposé des réformes qu'il est urgent d'apporter à notre législation sur la commune et sur le département.

---

§ I.

Des effets de la loi du 10 août 1871 et de la loi du 12 août 1876 aux points de vue : 1° des rapports respectifs du gouvernement et de la nation; 2° de l'exercice du vote; 3° de l'exécution des lois; 4° du règlement quotidien des affaires; 5° de la tutelle. — Qu'aujourd'hui nous ne sommes plus dirigés d'en haut et que nous ne pouvons pas nous diriger nous-mêmes.

Nous avons décrit, dans les chapitres précédents, le mal qu'engendre, depuis 1814, l'organisation intérieure établie en l'an VIII. Nous avons démontré que cette organisation, parfaitement appropriée à la monarchie absolue, est incompatible avec le système parlementaire et qu'elle condamne la généralité du pays à n'avoir, en matière politique, ni discernement, ni expérience, ni accord. Enfin, on a pu se convaincre que la plu-

part des peuples de l'Europe, en nous devançant dans la voie des réformes sérieuses et en adoptant un mode d'administration en harmonie avec leur nouveau mode de gouvernement, sont parvenus à concilier chez eux l'ordre et la liberté.

Mais, si le mal dont nous souffrons est très-grave, est-il incurable ? On ne saurait trop affirmer qu'il n'a aucunement ce caractère et qu'il trouverait un sûr remède dans les moyens eux-mêmes qui sont appliqués partout avec succès au-delà de nos frontières. La recherche et l'exposé de ces moyens forme la dernière partie de notre sujet.

Avant de la traiter, il importe que nous fassions connaître avec netteté certaines dispositions de nos nouvelles lois administratives, par lesquelles les vices et les périls de notre état général se sont récemment encore beaucoup accrus.

Il a été expliqué que, depuis 1814, le maintien de l'organisation de l'an VIII a empêché le pouvoir et la nation de devenir réellement constitutionnels; mais que, par contre, il a permis au pouvoir de dominer indûment la nation, d'obvier passagèrement à l'inaptitude ou au mauvais vouloir de beaucoup d'électeurs, enfin de remplir sa mission tutélaire.

La loi organique départementale du 10 août 1871 et celle du 12 août 1876 sur la nomination des

maires, ont profondément altéré ces conditions respectives du gouvernement et du pays.

En vertu de la loi du 10 août 1871, le conseil général a obtenu la nomination de son bureau, la publicité de ses séances, deux sessions ordinaires annuelles, une délégation permanente, le libre emploi de ses ressources, le droit de répartir lui-même ses subventions en faveur des communes et des établissements ou associations charitables et agricoles, le droit de proposer celles afférentes au budget de l'État, le droit de statuer sur la plupart des questions d'un caractère local, le droit d'exercer son contrôle sur toutes les parties du service (1).

(1) Le conseil général a obtenu notamment (titre IV) le droit de procéder chaque année à la révision des sections électorales des communes du département ; le droit d'opérer la reconnaissance, de régler la largeur, de prescrire l'ouverture et le redressement des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun ; le droit de nommer et de révoquer les titulaires des bourses scolaires qu'entretient le département ; le droit de fixer les conditions auxquelles seront tenus de satisfaire les candidats aux fonctions rétribuées sur les fonds départementaux et les règles des concours d'après lesquels les nominations devront être faites ; le droit de charger un ou plusieurs de ses membres d'aller recueillir sur place les renseignements qui seraient nécessaires pour statuer sur les affaires placées dans ses attributions ; le droit d'entendre directement les chefs de service ; le droit de prononcer définitivement sur le classement et la direction des routes départementales ainsi que sur leur déclassement, sur la désignation des services qui seront chargés de leur construction et de leur entretien ; sur la fixation du contingent annuel de chaque commune pour la construction et l'entretien des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, sur la répartition des subventions de toute origine accordées aux diverses catégories des chemins ; sur les concessions à des associations, à des compagnies ou à des particuliers de travaux d'intérêt départemental ; sur la part de dépense des aliénés et des enfants assistés qui sera mise à la charge des communes et sur les bases de

De ce développement donné au pouvoir délibérant il est résulté que le préfet des régimes antérieurs a cessé d'exister, que le préfet actuel ne possède presque plus d'autorité effective en ce qui concerne la gestion du département; qu'il ne peut presque plus, à l'aide de cette gestion, agir sur

répartition à faire entre elles; sur l'établissement et l'organisation des caisses de retraite en faveur des employés départementaux; sur la part contributive du département aux dépenses de travaux qui intéressent à la fois les départements et les communes, sur les délibérations des conseils municipaux ayant pour but l'établissement, la suppression ou le changement des foires et marchés, etc...

Les commissions départementales ont été investies (titre VI) du droit de contrôler, chaque mois, l'état des ordonnances de délégation adressées au préfet et des mandats de paiement délivrés par ce fonctionnaire en ce qui touche le budget départemental; du droit de présenter au conseil général, à l'ouverture des deux sessions ordinaires, un rapport sur l'ensemble de leurs travaux et, à l'ouverture de la session d'août, des observations sur le projet de budget; du droit de répartir les subventions et secours divers portés au budget départemental et dont le conseil général ne s'est pas réservé la distribution, le fonds provenant des amendes de police correctionnelle et le fonds provenant du rachat des prestations en nature sur les lignes que ces prestations concernent; du droit de déterminer l'époque et le mode d'adjudication des travaux d'utilité départementale; du droit d'assigner à chaque membre du conseil général et aux membres des autres conseils électifs le canton pour lequel ils devront siéger dans le conseil de révision; du droit de prononcer la déclaration de vicinalité, le classement, l'ouverture et le redressement des chemins vicinaux ordinaires; la fixation de la largeur et de la limite des dits chemins; du droit d'approuver les abonnements relatifs aux subventions pour la dégradation des chemins vicinaux etc.

Toutes ces nouvelles attributions du conseil général et de sa délégation embrassent la plupart des objets de caractère départemental à l'aide desquels les préfets, jusqu'en 1871, exerçaient et faisaient sentir leur autorité; mais, en même temps, pour chacune d'elles, qu'on veuille bien ne pas l'oublier, le conseil et sa délégation n'instruisent pas, n'exécutent pas, n'*administrent* pas; ils se bornent à *décider;* par conséquent leurs membres ne peuvent pas entrer en rapport avec les personnes, faire preuve d'activité, de dévouement, de civisme, acquérir régulièrement une clientèle, en un mot, devenir des organes de régime constitutionnel.

les individus, sur les maires, sur les communes, sur les corps collectifs, solidariser leurs intérêts avec ceux du gouvernement, influencer le vote.

D'autre part, aux termes de la même loi, le préfet a retenu, en dehors de toutes ses attributions d'ordre général, l'instruction, l'expédition quotidienne des affaires départementales, l'exécution, la nomination aux emplois, la proposition du budget, la tutelle des communes et des établissements de bienfaisance.

N'étant ainsi déchargé que des *décisions*, mais ayant à les préparer, à les solliciter, à les mettre en œuvre, ce fonctionnaire est demeuré non moins engagé et non moins découvert qu'il l'était précédemment, encore plus impuissant à remplir tous les devoirs qui lui incombent (1). Il n'a pas gagné, le gouvernement non plus n'a pas gagné l'immunité constitutionnelle. De leur côté, les conseillers généraux et leur délégation, la commission départementale, ne sont pas entrés en possession du droit d'administrer, ni des prérogatives et des conditions du *self-government*; ils sont restés dé-

(1) Précédemment les préfets n'avaient à faire face qu'à une seule session du conseil général, ordinairement très-courte, qu'à élaborer une seule fois des rapports; ils rendaient eux-mêmes la plupart des décisions qu'ils sont obligés aujourd'hui d'obtenir du conseil général ou de la délégation de ce conseil. Les discussions et les votes donnaient rarement lieu à des difficultés. Enfin, le contrôle n'était pas permanent et il portait en réalité sur peu de matières.

pourvus, dans leur circonscription, des moyens de parvenir aux aptitudes et de se former aux pratiques des institutions libres, de se rapprocher les uns des autres, de se sentir responsables, d'être des guides écoutés.

Les mêmes conséquences se déduisent de la loi du 12 août 1876 sur les maires et adjoints.

Cette loi a dépouillé le pouvoir central et investi les conseils municipaux de la nomination des maires et adjoints dans toutes les communes qui ne sont pas chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton, dans trente-trois mille cent vingt-trois communes sur un total de trente-six mille cinquante-six.

Par cette disposition, le gouvernement qui, depuis la loi du 10 août 1871, avait déjà perdu la plupart des matériaux de la candidature officielle, en a encore perdu les principaux agents, et en même temps, notre système municipal n'ayant été l'objet d'aucun changement, les habitants des communes et leurs élus, comme ceux du département, n'ont rien acquis sous le rapport de leur concours journalier au règlement des affaires, de leur éducation civique et politique.

A ces effets directs de notre nouvelle législation locale sont venus s'en adjoindre d'autres que nous ne saurions également trop mettre en lumière.

Sur les neuf millions neuf cent quarante-huit mille, neuf cent quarante Français qui élisent nos conseils départementaux et communaux, nos assemblées législatives, notre gouvernement, un tiers, d'après les statistiques les plus autorisées, ne sait ni lire, ni écrire; un autre tiers n'a reçu qu'une instruction rudimentaire, et une fraction seulement du dernier tiers, soit un million à peu près, est doué de quelque expérience de la chose publique. Jusqu'à présent, le pouvoir central et ses délégués les préfets et les maires obviaient très superficiellement, mais enfin obviaient jusqu'à un certain point à cet état intellectuel et moral du suffrage universel. Livrée désormais à elle-même, sans qu'elle ait été pourvue d'aucun moyen de s'éclairer ni de se contenir, quel usage fera de ses droits l'immense majorité de ce suffrage?

Jusqu'à ce jour aussi, notre division territoriale et administrative et le morcellement excessif de nos communes concordaient avec le système général et le mode de direction existant depuis l'an VIII, et en assuraient l'efficacité. Dans nos seize mille cinq cent quatre-vingt-trois communes n'ayant pas plus de cinq cents habitants, dans les vingt-sept mille trois cent quatre-vingt-dix n'en ayant pas mille, et même dans un grand nombre des trente-quatre mille sept cent soixante et onze n'en ayant pas trois mille, le pouvoir central

satisfaisait à la plupart des besoins, subventionnait les chemins, les écoles, les églises, les presbytères, nommait les maires et les employés. Grâce à une telle organisation, il était parfaitement en mesure, quant à ces localités, de guider les esprits et les suffrages. Dorénavant, ces mêmes communes, par suite des lois de 1871 et de 1876 qui ont enlevé aux préfets le libre emploi des subventions et la nomination des maires, sont affranchies de l'action officielle; mais d'un autre côté, par suite de leur exiguïté, elles sont absolument impropres à procurer l'apprentissage du citoyen et la préparation du vote. Dans ces conditions nouvelles, comment s'acquitteront de leurs devoirs politiques les électeurs d'un si grand nombre d'agglomérations, les électeurs ruraux, qu'on considère comme l'élément modérateur du pays (1)?

Nous avons montré que le gouvernement, dans trente-trois mille cent vingt-trois communes sur un total de trente-six mille cinquante-six, n'a plus de représentation immédiate et directe. Il faut ajouter que beaucoup de ces communes sont éloignées du chef-lieu de département et d'arrondissement et échappent par d'autres causes encore

(1) Il résulte des relevés dressés à l'occasion du dernier recensement de la population que les électeurs ruraux sont au nombre de 5,383,000.

à un contrôle sérieux de la part du préfet et du sous-préfet (1).

Dans cette très-grande partie du territoire français, où le maire n'émane plus que du conseil municipal et du suffrage universel, et où ne réside ordinairement aucun autre agent de la puissance publique, est-il permis d'espérer que la constatation des contraventions, des délits, des crimes eux-mêmes se fasse avec ponctualité? Si une mesure d'administration générale indispose les esprits, si quelque règlement de police nuit à des électeurs influents, la mesure et le règlement, dans ces localités, seront-ils scrupuleusement exécutés? Le maire, nommé par un conseil municipal et par une population hostiles au gouvernement établi, s'efforcera-t-il de favoriser l'unité et la conciliation politiques? Nos nouvelles lois militaires attribuent, en cas de mobilisation, un rôle décisif au chef de la commune ; de sa promptitude à informer les soldats appelés et à assurer leur départ dépend en quelque sorte le succès de l'opération. Même dans cette circonstance si grave, un maire, sans

(1) D'une part, le nombre des communes soumises au contrôle d'un préfet est généralement trop considérable pour que ce contrôle puisse être efficace. De l'autre, les attributions du préfet sont trop multipliées pour qu'il puisse se consacrer spécialement à cette partie du service. En outre, les préfets et les sous-préfets, depuis quelques années, sont de plus en plus absorbés par la politique; le recrutement de ces fonctionnaires est de plus en plus dominé par cet ordre d'intérêts.

liens avec l'autorité souveraine et hors de la portée des délégués de cette autorité, présente-t-il de véritables garanties?

On a vu que l'unité d'exécution, la gestion personnelle du maire et du préfet embrassant les affaires générales comme les affaires locales, est un des principes essentiels sur lequel repose notre système de gouvernement et d'administration. Ce principe, depuis 1814, nous croyons l'avoir prouvé, en excluant trop les particuliers et en engageant trop les agents officiels, était en contradiction avec le régime politique qui a prévalu le plus longuement dans cette période de temps, avec le régime constitutionnel, et il usait rapidement, il contribuait à détruire le pouvoir. Mais jusqu'à présent, si ses conséquences lointaines étaient funestes, du moins il offrait l'avantage immédiat de subordonner les intérêts d'en bas aux intérêts d'en haut et de seconder puissamment l'influence et l'action journalière de l'État. Enfin, il était praticable.

La loi de 1871 sur les conseils généraux ayant ôté aux préfets le droit de décision dans presque toutes les questions départementales, et la loi du 12 août 1876 les ayant dessaisis également du droit de nommer les maires en général, l'unité d'exécution ne peut plus être d'aucun profit pour le gouvernement, mais d'autre part, elle con-

tinue à porter tous ses mauvais fruits indirects ; elle laisse les agents, aussi engagés, aussi assaillis, qu'ils l'étaient autrefois, les citoyens et leurs élus guère moins étrangers aux sollicitudes et aux labeurs publics.

Cette même unité d'exécution, nous l'avons expliqué également, impose aux maires et aux préfets une charge qui dépasse le plus souvent les forces d'un homme même très-laborieux. En outre de toutes ses attributions d'agent de l'État, le maire est tenu d'administrer les propriétés de la commune, de gérer les revenus, de surveiller tous les établissements, de diriger les travaux publics, d'élaborer et de défendre le budget, etc. Le préfet, dans le département, est assujetti à des obligations encore beaucoup plus multiples. Lorsque des pouvoirs *personnels* aussi étendus et aussi divers étaient soustraits aux agressions locales, lorsque les sessions et les séances des conseils électifs étaient rares et se tenaient à huis-clos, qu'on discutait et qu'on contredisait peu, les dépositaires de ces pouvoirs y trouvaient de la force et s'en accommodaient. Aujourd'hui, la plupart des objets sur lesquels porte l'unité d'exécution deviennent autant d'armes que l'opposition saisit et retourne, au sein des assemblées délibérantes, contre les maires et les préfets. Il s'ensuit que, depuis 1871-1876, les maires, pour diminuer les difficultés de leur tâche, sont forcés d'abdiquer très-fréquemment

leur autorité propre ; que les préfets sont conduits à tolérer, à approuver ces violations de la loi, qu'eux-mêmes auprès des conseils généraux et des commissions départementales revendiquent de moins en moins leurs droits de gestion *personnelle* (1).

Jusqu'à ces dernières années, les attributs éminents du Prince ainsi que le système de la candidature officielle permettaient au gouvernement de dominer, en fait, sinon en droit, la représentation, par suite d'exercer avec indépendance la tutelle générale et la tutelle locale et spécialement de protéger les intérêts contre l'antagonisme du nombre. Les agents principaux de la tutelle, les préfets ne relevaient que du pouvoir exécutif et n'avaient à compter qu'avec lui. Depuis l'avénement de nos nouvelles institutions et l'adoption des lois administratives qui ont aboli, en grande partie, la candidature officielle (2), c'est la majorité du suffrage universel qui, en fait comme en droit, domine le

(1) Depuis plusieurs années, on ne peut lire le compte-rendu d'une session de conseil général ou de conseil municipal sans rencontrer de nombreux exemples de l'illégalité que nous signalons.

(2) La candidature officielle peut être considérée comme à peu près abolie, en fait, à l'égard de toutes les élections qui mettent *directement* en œuvre le suffrage universel ; mais en ce qui touche, par exemple, le collége sénatorial tel qu'il a été organisé par la loi du 24 février 1875, on reconnaîtra que les membres de ce collége sont trop peu nombreux et offrent, en général, trop peu de garanties d'indépendance pour que l'action officielle n'ait pas encore sur beaucoup d'entre eux une prise considérable.

gouvernement. Dans cette majorité, ceux qui paient le moins d'impôt sont notablement les plus nombreux. Dès lors, il est inévitable, on le conçoit, que nos assemblées et nos conseils électifs soient plus portés à la dépense qu'à l'épargne, à l'imprévoyance et à l'excès qu'à la réserve. Or, subordonnés désormais à la majorité, les agents de la tutelle pourront-ils refréner une telle tendance? Est-il à croire qu'en cette matière, comme dans beaucoup d'autres cas où ils auraient à user de leurs droits de véto et de coercition, ils consentent à se mettre en opposition avec les intérêts et les votes dont ils sont eux-mêmes des dérivés? Qu'on veuille bien penser aux résultats qu'amèneront peu à peu ces nouvelles conditions (1) !

(1) Ces résultats se manifestent déjà. La statistique publiée récemment par le ministère de l'intérieur sur la situation financière des communes en 1877 constate que la moyenne des impositions communales, pour toute la France, est de 48 centimes, et que, dans plus de 3,000 communes, les contribuables paient, à titre de centimes additionnels, une somme supérieure au chiffre de l'impôt direct perçu au profit du trésor. Les charges qui pèsent sur nos départements s'aggravent aussi d'une manière très-rapide; parmi les plus pauvres d'entre eux, la Haute-Savoie paie actuellement 79 centimes additionnels, la Corse 74, la Savoie 73, l'Ariége 64 1/2, l'Aveyron 59.

Quoique notre dette publique soit de beaucoup la plus élevée qui existe dans le monde entier (23,403,000,000 fr.), notre budget de l'État grossit, lui-aussi, d'année en année :

En 1876, les dépenses de l'État se sont élevées à	2,569,315,000 fr.
En 1877, à	2,672,507,000 fr.
En 1878, à	2,701,080,014 fr.
Pour 1880, les dépenses prévues atteignent le chiffre de	2,749,091,800 fr.

Dans un autre ordre de faits, pour ce qui se rapporte, par exemple, aux questions de personnel, ne voit-on pas, tous les jours,

Ainsi, depuis 1871-1876, tel est le régime de nos institutions locales, que ces institutions ne peuvent plus, comme naguère, servir au gouvernement d'instruments d'assimilation et de contrainte, mais qu'elles ne peuvent pas davantage servir au pays, comme l'exigerait notre état politique actuel, d'instruments d'initiation et d'apprentissage. Le suffrage universel a été à peu près émancipé, sans qu'on ait pris le soin ni de ménager aux électeurs des moyens nouveaux de discernement propre et de sage conduite, ni de munir les intérêts, l'État lui-même, de nouvelles garanties.

L'autorité souveraine n'est plus en mesure de faire exécuter les lois et les règlements partout, sûrement et promptement.

Elle ne peut plus tirer profit du morcellement excessif de nos communes, ni des prérogatives unitaires et personnelles des maires et des préfets ; ce morcellement et ces prérogatives unitaires tournent même désormais à son détriment.

Enfin, dans beaucoup de cas, la tutelle générale et la tutelle locale sont paralysées (1).

des agents supérieurs de l'État, même réputés consciencieux, céder à la volonté toute puissante des notabilités politiques, faire, quoiqu'à regret, entier abandon des intérêts du service?

(1) Nous employons souvent, dans le cours du travail, ces expressions : la *tutelie générale* et la *tutelle locale;* le lecteur se rend sans doute bien compte de leur signification.

En d'autres termes, les ministres, les préfets ne disposent plus de certains ressorts très-importants de la centralisation, ne peuvent plus, dans les élections et dans maintes circonstances, diriger, protéger; et néanmoins nous n'avons pas bénéficié des avantages de la décentralisation; nous demeurons incapables de nous diriger, impuissants à nous protéger nous-mêmes.

§ II.

Des dispositions nouvelles grâce auxquelles on pourrait corriger les vices de notre organisation administrative, introduire l'éducation, les mœurs et l'appareil constitutionnels, protéger les intérêts, favoriser la bonne gestion.

Il nous reste maintenant à rechercher les remèdes qui pourraient être apportés au grand mal que nous avons décrit et à exposer les moyens propres à conjurer les périls que nous venons de signaler.

La *tutelle générale* que nous proposons de maintenir tout entière au gouvernement et à ses agents, de fortifier même, est celle qui porte sur les délibérations ou les actes engageant les attributions et les intérêts de l'État : l'exécution des lois et règlements, la police, l'impôt sous toutes ses formes, etc.

La *tutelle locale* que nous demandons de confier, en ce qui touche la commune et les établissements hospitaliers et charitables, à la commission départementale, est celle qui a pour objet les délibérations ou les actes d'un caractère purement local, l'approbation, par exemple, des baux, des aliénations, des acquisitions, des échanges, des délimitations, des partages, des constructions nouvelles et réparations, des changements d'affectation de propriétés, des décisions relatives à la vaine pâture, aux parcours, aux actions judiciaires, aux transactions, etc.

Cette partie de notre sujet présente trois faces distinctes et peut se résumer dans les trois questions suivantes :

1° *Par quelles réformes le gouvernement deviendrait-il réellement constitutionnel et obtiendrait-il l'indépendance, la force, la faculté de durée qui lui manquent présentement ?*

2° *Par quelles réformes aussi, la nation elle-même deviendrait-elle constitutionnelle, et serait-elle mise en situation d'acquérir peu à peu les aptitudes et de pratiquer les mœurs nécessaires au fonctionnement normal du système politique qui nous régit ?*

3° *Comment pourrait-on, sans atteindre le suffrage universel, protéger les intérêts contre l'antagonisme du nombre ?*

Le lecteur a pu reconnaître, dans le chapiter précédent, que la plupart des peuples de l'Europe, au moment où disparaissaient leurs gouvernements d'ancien régime, ont eu à se poser à peu près les mêmes problèmes, et que tous les ont résolus à peu près de la même manière. Il a pu remarquer aussi que les nouvelles combinaisons, l'organisation locale en particulier qui existent au dehors, ne diffèrent généralement de celles dont nous avions nous-mêmes été dotés, de 1787 à 1791, qu'en un

seul point, décisif il est vrai. Au-delà de nos frontières, on a réussi partout à accroître les droits de l'individu et de la nation sans sacrifier ceux du pouvoir central ; nos législateurs au contraire, en 1787-1789-1790, commirent la faute irréparable d'annuler en quelque sorte ce pouvoir dans la commune, dans la province, presque dans l'État lui-même. Ils désagrégèrent ainsi le royaume et ils déchaînèrent la révolution. On vient de se convaincre enfin que plusieurs des effets indirects de la loi du 10 août 1871, que ceux tout entiers de la loi du 12 août 1876 tendent à nous entraîner de rechef vers cette même voie fatale.

Pour ces divers motifs, il semble que nous ne puissions mieux élucider la dernière partie de notre sujet qu'en dégageant les enseignements attachés à la fois aux législations étrangères, à nos mécomptes et à nos malheurs passés, à certains des caractères principaux de nos lois administratives de 1871-1876.

Des conditions nouvelles à donner au pouvoir central (1).

On se souvient de quelle manière les peuples étrangers sont parvenus à adapter leur pouvoir

(1) Il ne s'agit ici, bien entendu, que du pouvoir central envisagé dans ses rapports avec les institutions locales.

central au régime constitutionnel. Au principe de l'unité de gestion et d'exécution qui formait autrefois chez eux, comme il forme encore chez nous, l'appareil politique et administratif, ils ont substitué le principe et le cadre de la séparation des intérêts généraux et des intérêts locaux.

Nos législateurs auraient dû depuis 1814, et ils doivent aujourd'hui plus que jamais, se hâter d'introduire cette réforme fondamentale.

Rappelons succinctement en quoi elle consiste et quels résultats elle aurait, pour ce qui regarde d'abord le pouvoir central.

Ce pouvoir, soit : le Parlement, l'Exécutif et ses délégués, ne subviendrait plus qu'à la direction des intérêts généraux, qu'au service de l'État lui-même. Les préfets notamment n'auraient plus à gérer que les affaires de l'État dans le département et dans les communes, qu'à assurer l'exécution des lois et des règlements, qu'à observer, guider, redresser les pouvoirs locaux ; qu'à prendre soin de la police, des finances, des établissements et des travaux d'utilité générale, du recrutement militaire, etc. Ils ne seraient plus, quant aux intérêts départementaux, que des commissaires du gouvernement auprès des conseils généraux, que des membres, les présidents des comités exécutifs élus par ces conseils ; et quant aux intérêts communaux, que des commissaires également, prépo-

sés à la surveillance et à la tutelle de l'État auprès des maires et des conseils municipaux. A leur tour, les maires ne conserveraient que les pouvoirs personnels d'agents du gouvernement dans la commune pour les affaires de l'État; pour celles de la commune elle-même, ils deviendraient des membres uniquement, les présidents des conseils municipaux et des comités exécutifs élus par ces conseils. Par contre, les conseils généraux et les conseils municipaux seraient dépossédés de toute occasion d'ingérence et de vote se rapportant directement ou indirectement à des attributions d'ordre politique et supérieur.

On va tout de suite reconnaître que cette nouvelle organisation donnerait au pouvoir central la correction constitutionnelle ainsi que l'indépendance, la force, la faculté de durée.

Libéré de toutes les affaires locales, n'ayant plus à les régler, réduit simplement à les contrôler, d'un côté, par ce seul fait, le pouvoir obtiendrait la possibilité qu'il n'a pas aujourd'hui, d'étudier attentivement, de soigner avec précision, de défendre ses propres intérêts; de l'autre, il verrait s'évanouir le plus grand nombre des sujets d'agression et de dommage sous le poids desquels, depuis le commencement du siècle, il succombe tous les quinze ou vingt ans. Les préfets spécialement n'auraient plus à se mettre en cause et à engager, à user l'autorité souveraine dans les

continuels incidents et dans les innombrables affaires de l'administration départementale et communale ; mais ils consacreraient plus d'attention et plus d'efforts qu'ils n'en consacrent en ce moment à l'exécution des lois et des règlements, à la surveillance de tous les services, à la sûreté et au bon ordre des villes et des campagnes, à la gestion des établissements d'utilité générale. Aujourd'hui, des lois d'une portée considérable restent à peu près sans suite (1). Sur beaucoup de points du territoire, dans beaucoup de villes même, la police est presque nulle ; on sait dans quelles conditions se trouvent la plupart de nos prisons départementales. Ce relâchement latent, si funeste au pays, cesserait nécessairement. Comme d'ailleurs les préfets ramenés, pour les affaires locales, au simple rôle de commissaires

(1) Parmi les lois très-importantes qui restent, dans beaucoup de départements, à peu près inexécutées, nous citerons celle du 13 avril 1850 sur les logements insalubres, celle du 15 mars de la même année sur la délégation cantonale auprès des écoles primaires, celles du 22 mars 1841 et du 19 mai 1874 sur le travail des enfants dans les manufactures, celle du 24 décembre 1874 sur l'assistance à donner aux enfants du premier âge. La mise en œuvre de ces lois exigerait des soins très-assidus, très-persévérants de la part des préfets et des maires ; les uns et les autres n'ont pas le temps de s'y livrer.

On sait à quel point il est à souhaiter, pour l'état moral et physique de nos populations laborieuses, que les règlements de police sur les débits de boissons soient exactement observés. Depuis nos dernières lois administratives, surtout depuis celle du 12 août 1876, cette partie du service, déjà précédemment très-négligée, est de plus en plus tombée en souffrance.

du gouvernement, de contrôleurs, ne pourraient plus aucunement entraver le conseil général ni sa délégation dans leur libre administration (1), il n'existerait plus de motifs pour contester à l'État le droit d'être représenté dans la commission départementale, de la présider par l'entremise de son délégué. La centralisation politique et nationale, loin d'être affaiblie dans le département par le nouveau caractère du préfet, deviendrait ainsi, sous tous les rapports, plus réelle et plus productive.

De même, le maire perdrait, il est vrai, le maniement exclusif des affaires quotidiennes de la commune ; mais il aurait plus de temps et plus d'indépendance pour assurer, lui aussi, l'exécution des lois et règlements, pourvoir à la police locale, suivre avec soin l'ensemble des affaires ; et, comme également, dans son nouveau rôle, il ne

(1) Nous croyons inutile d'expliquer que le préfet, devenu simple membre, président de la commission administrative départementale, ne pourrait plus subordonner les intérêts d'en bas aux intérêts d'en haut, ni par suite servir efficacement les candidatures officielles. A l'heure actuelle et depuis la loi du 10 août 1871, cette situation existe déjà, en *réalité*; mais comme le préfet resté très-investi et très-engagé, est, en *apparence*, encore puissant, chacun continue à souhaiter ou à craindre son intervention dans le vote.

Ce n'est qu'en adoptant l'organisation ci-dessus exposée que les peuples constitutionnels ont évité les abus de la candidature officielle et les conséquences de ces abus ; ce n'est qu'en l'adoptant, nous aussi, que nous donnerons au préfet le caractère de magistrat constitutionnel, et au pays les nouveaux sujets de sollicitude et d'apaisement, les nouvelles occasions de culture qui lui sont indispensables.

pourrait plus être un sujet d'ombrage pour le conseil municipal (1), on ne dénierait plus à l'État le droit d'avoir un représentant direct dans la commune et de faire présider par ce représentant le conseil municipal et sa délégation exécutive (2). Nous n'aurions plus, comme nous avons à l'heure actuelle, trente-trois mille cent vingt-trois communes isolées du pouvoir central, presque en dehors de son regard. Dans cette partie encore du service public, le pouvoir gagnerait à la fois beaucoup de force et beaucoup d'immunité. Enfin, du moment que les agents de l'État, au lieu d'être contrôlés, comme ils le sont maintenant, par les conseils généraux et les conseils municipaux, contrôleraient au contraire ces conseils, du moment que ces mêmes conseils n'auraient plus à s'ingérer directement par des votes de fonds dans l'administration de la

(1) L'observation de la note précédente en ce qui regarde le préfet et son intervention dans le vote s'applique complétement au maire lui-même.

(2) Le régime qu'a créé la loi du 12 août 1876 relativement à la nomination des maires et adjoints ne se retrouve dans aucune autre contrée de l'Europe.

En Angleterre, en Prusse, en Autriche-Hongrie, en Russie, etc., où le maire est électif, il existe soit dans la commune elle-même, soit tout près de la commune, au chef-lieu de canton, un agent de l'État ayant autorité, au point de vue des intérêts généraux, sur le magistrat local, pouvant immédiatement se substituer à ce magistrat, en cas de négligences graves, d'actes d'indignité ou d'actes de rébellion.

Il faut rappeler aussi que, nulle part en Europe, le maire ne possède les pouvoirs du maire français, les pouvoirs personnels locaux.

police et des établissements d'utilité générale, on conçoit que, de ce nouveau chef, le gouvernement serait plus maître de ses auxiliaires, mieux armé pour exercer et faire respecter ses droits, en même temps que moins exposé aux conflits, aux attaques, au discrédit.

Il est donc hors de doute que le pouvoir central, réorganisé selon les bases que nous proposons, outre qu'il deviendrait vraiment constitutionnel, serait mis en possession de conditions de puissance, de solidité, de durée qu'il n'a pas actuellement.

Est-il besoin d'indiquer quelles mesures il y aurait lieu de prendre pour réaliser les changements qui viennent d'être énumérés?

1° Notre cadre de l'an VIII devrait être abandonné comme incompatible avec l'existence d'un pouvoir central tel que le commande notre régime politique.

2° En ce qui touche l'institution du préfet, il serait nécessaire qu'il intervînt une loi nouvelle assignant à ce fonctionnaire le rôle que nous avons défini, l'investissant de tous les droits de visa, de véto et de coercition propres à garantir de toute atteinte les prérogatives et les intérêts de l'État, lui conférant la présidence de la commission départementale, le ramenant, sous le rapport même du traitement, de l'installation, de l'appareil, à la situation d'un magistrat constitutionnel, faisant

cesser l'anachronisme qui le laisse aujourd'hui, du moins extérieurement (1), ce qu'il était sous les gouvernements passés, alors qu'il représentait des souverains omnipotents ou disposant encore jusqu'à un certain point du pouvoir personnel, qu'il devait suppléer à l'initiative privée et subvenir à tout. Il ne serait ni moins logique, ni moins utile que la même loi nouvelle remaniât l'institution du sous-préfet, de façon que ce fonctionnaire ne fût plus un rouage intermédiaire, à peu près superflu et stérile, et qu'il devînt, lui aussi, un magistrat *effectif* de contrôle et de police.

3° En ce qui concerne l'institution du maire, nous demanderions également qu'une loi attribuât à cet agent le rôle que nous avons indiqué et rendît au gouvernement le droit de le choisir lui-même dans le conseil municipal.

4° Enfin les recettes et les dépenses afférentes à la police proprement dite, aux prisons, au casernement de la gendarmerie, à tous les établissements d'utilité générale, seraient transférés des budgets locaux au budget de l'État (2).

(1) Il est très à désirer que les préfets et sous-préfets soient au moins assujettis à certaines justifications d'aptitude et d'expérience. Nous avons déjà fait remarquer que l'ancienne monarchie elle-même était beaucoup moins arbitraire que nos gouvernements actuels dans le recrutement et la révocation de ses représentants auprès des provinces.

(2) Quant à la police notamment, tant que le gouvernement s'est trouvé en mesure de dominer le vote, c'est-à-dire jusqu'à ces dernières années, il a été sans inconvénient grave que les pouvoirs

Des conditions nouvelles à donner au département et à la commune.

En substituant, dans notre législation, au principe de l'unité de gestion et d'exécution le principe de la séparation des intérêts généraux et des intérêts locaux, on ne rectifierait pas seulement le pouvoir central; on compléterait encore l'appareil constitutionnel, on l'étendrait à la commune et au département, et on créerait peu à peu, on propagerait dans tous les rangs de la population, les aptitudes, la manière d'être, le milieu nécessaires au fonctionnement du système politique sous lequel nous vivons.

Rappelons en quoi consisterait cette seconde

communaux, soumis directement ou indirectement à son autorité, fussent appelés à voter les fonds nécessaires à ce service (traitement des commissaires de police et de leurs subordonnés — matériel, etc.) et à nommer, à diriger une partie des agents (inspecteurs, brigadiers, agents, etc.). On ne tardera pas à se convaincre que désormais cette immixtion aura pour résultat de désorienter, souvent de paralyser le personnel, et de relâcher de plus en plus la surveillance et la répression.

La police générale (sûreté publique, recherche et constatation des crimes, délits et contraventions) rentrant dans les attributions de l'Etat, il est très-rationnel et il importe au plus haut degré qu'elle soit à la charge du budget de l'Etat et qu'elle ne relève que du gouvernement seul. De même, la police municipale et rurale, à savoir : la sûreté et la liberté du passage sur la voie publique, l'éclairage, le balayage, l'arrosement ; la solidité et la salubrité des constructions privées, l'inspection des denrées alimentaires, etc., appartenant à la sphère de l'intérêt local, le budget de la commune, doit satisfaire à cette partie du service et le pouvoir local en recruter et en guider le personnel.

En Angleterre, ce sont les juges de paix appelés à leurs charges

partie de la réforme, quelles nouvelles combinaisons elle implique, comment elle agirait sur les esprits et sur les mœurs, sur le réglement des affaires.

En ce qui touche le département, au lieu de n'avoir, comme aujourd'hui, qu'à rendre des décisions, qu'à voter des fonds, émettre des avis et des vœux, contrôler le préfet, le conseil général, sous le contrôle au contraire du préfet, du Gouvernement, entrerait en pleine jouissance de la gestion directe, recevrait le droit de désigner lui-même son pouvoir exécutif et de statuer sur tous les intérêts de la circonscription, y compris la tutelle des communes et des établissements

par la Couronne et non par des électeurs, qui choisissent, dans chaque comté, les *constables*, les simples *sergeants* comme les *inspectors*, les *superintendants*, le *chief-constable*. En Italie, les officiers, les gradués et les gardes de sûreté publique (*commandanti-maggiori, commandanti di compagnia, marescialli d'allegio, brigadieri, appuntati, guardii*) sont nommés par le pouvoir central et rétribués par l'État; les gardes municipaux et leurs chefs sont nommés au contraire par les juntes et rétribués par le budget communal. En Prusse, la police royale, ses présidents et ses agents sont sous la dépendance du gouvernement, tandis que la police communale et ses employés relèvent des autorités locales. En Belgique, les commissaires de police, les gardes champêtres eux-mêmes; en Hollande, les *weldewechters* tiennent leurs emplois du gouverneur et du commissaire royal; les appariteurs, les gardes communaux, les *dienarenvanpolitce* tiennent les leurs du bourgmestre et du collége échevinal. On retrouve à peu près la même organisation en Autriche-Hongrie, en Suède, en Danemark.

L'Italie, l'Angleterre et l'Autriche possèdent des établissements spéciaux d'apprentissage professionnel, non seulement pour les agents de la police générale et pour les agents de la police locale, mais encore pour les gardiens des prisons.

hospitaliers et charitables, portant sur des objets étrangers à l'État. La délégation du conseil, les membres de la commission départementale, présidés par le représentant de l'autorité souveraine, le préfet, assureraient l'exécution des décisions intervenues, traiteraient journellement les affaires, notamment celles de la tutelle locale, nommeraient aux emplois (1), élaboreraient, proposeraient, défendraient le budget, ordonnanceraient les dépenses, rempliraient en un mot, quant au département lui-même, les fonctions actuelles du préfet, réservant à ce fonctionnaire, ainsi que nous l'avons expliqué déjà, tout ce qui regarde l'État (2).

(1) Chez les peuples constitutionnels, c'est le conseil général ou provincial qui, en principe, nomme aux emplois départementaux ou provinciaux ; mais, dans la pratique, il n'exerce lui-même ce droit que pour les emplois d'une certaine importance ; il le délègue à la commission départementale pour les emplois plus modestes qui en général sont nombreux et donnent lieu fréquemment à des vacances.

(2) On a vu (chapitre III) que ce mode d'administration en ce qui concerne la province, le département, fonctionne depuis longtemps, avec plein succès, à peu près dans toute l'Europe.

Le plus généralement, en Italie, en Belgique, en Hollande, en Autriche, etc., c'est le préfet qui à la fois préside la commission permanente et lui sert d'agent exécutif. Un règlement de service approuvé par le conseil général et par l'autorité centrale guide la commission dans ses travaux. Ordinairement, elle se réunit deux fois par semaine ; une des séances est consacrée aux affaires départementales, l'autre aux affaires de tutelle communale et charitable. Le plus souvent aussi, la commission se partage en trois sections : celle des finances et des travaux publics, celle de l'instruction publique et des objets divers, celle de la tutelle. Un des membres de la commission, renouvelé tous les deux ou trois mois, se tient, à certaines heures de la journée, à la disposition du public, reçoit la

De même, pour la commune, le conseil municipal n'aurait plus à se borner, comme aujourd'hui, à voter des fonds, à décider certaines questions, à formuler des avis et des vœux; il recevrait lui aussi, toujours sous la surveillance du préfet, l'entière administration de la localité, le droit de désigner son pouvoir exécutif, de nommer aux emplois, etc. Sa délégation permanente, composée selon le chiffre de la population de deux, de

correspondance des mains du préfet, dirige les employés, approuve les minutes. Le préfet, comme président de la commission, ouvre les dépêches, signe le courrier, pourvoit aux mesures urgentes d'exécution. Les employés chargés des affaires départementales et de la tutelle locale sont nommés par la commission et ne dépendent que d'elle, de même que les employés chargés des affaires ressortissant à l'Etat sont nommés par le préfet et ne dépendent que de lui. Dans les hôtels de préfecture, des locaux distincts sont affectés à la commission départementale, à ses employés et à son administration, comme, dans les séances publiques du conseil général ou provincial, un banc spécial est réservé aux membres de cette commission, afin qu'ils puissent conférer ensemble au cours des débats et se concerter. Toutes les propositions sur lesquelles le conseil général est appelé à délibérer, entre autres celles relatives au budget, émanent de la commission départementale et sont soutenues par elle. Le préfet ne prend guère la parole que comme commissaire du gouvernement et pour défendre les intérêts de l'État, rappeler à l'exécution de la loi, etc.

Ajoutons que, chez la plupart des peuples étrangers, la commission départementale, au lieu d'être comme chez nous intégralement réélue, tous les ans, l'est par moitié, tous les deux ou trois ans, selon la période d'existence des conseils. Dans quelques États, le mandat de la commission a la même durée que celui du conseil.

Les dispositions que nous venons de résumer forment le type le plus répandu des commissions départementales. Mais les attributions et le règlement de service de ces commissions varient, dans une certaine mesure, selon les législations, selon l'étendue des provinces, le nombre des affaires, etc.

Voir pour plus de détails à l'*Appendice*.

quatre, de six, de huit membres et présidée par le maire représentant du pouvoir central, expédierait quotidiennement les affaires, gérerait en commun les propriétés et les revenus, surveillerait les établissements, dirigerait les travaux publics, proposerait le budget, ordonnancerait les dépenses (1).

Toutes les affaires courantes des départements et des communes, qui sont inoffensives, simples, à la portée de chacun, ne seraient donc plus concentrées entre les mains des maires et des préfets seuls. Elles seraient remises, comme elles l'ont été depuis longtemps chez tous les peuples constitu-

(1) La commune aujourd'hui dans toute l'Europe, en Angleterre, en Allemagne, en Autriche-Hongrie, en Russie, en Belgique, en Hollande, en Italie, en Suisse, en Espagne, en Portugal, en Suède et Norwége, en Danemark, est soumise, sauf, répétons-le encore, pour ce qui regarde les affaires de l'État, à ce mode d'administration, à un pouvoir non pas *unitaire et dépendant d'en haut*, mais *collectif et électif*.

Un règlement de service, approuvé par le conseil municipal et par l'autorité centrale, guide le comité administratif et exécutif dans ses travaux, détermine les jours et les heures de ses séances, précise les limites de certaines de ses compétences, notamment en matière de collation d'emplois. Les membres du comité gèrent de concert avec le maire. Ce dernier, en dehors de ses attributions d'agent de l'État et pour ce qui concerne la commune elle-même, se réserve l'ensemble, la direction. Chaque membre du comité se charge spécialement d'une partie du service, et dans les séances du conseil municipal, par exemple lors de la discussion du budget, il soutient avec le maire les propositions relatives à la catégorie d'affaires qui lui a été départie.

En général, les comités administratifs sont renouvelés par fraction, tous les ans ou tous les deux ans; dans certains États cependant ils ont la même période d'existence que le conseil dont ils émanent.

Voir pour plus de détails à l'*Appendice*.

tionnels, aux habitants et à leurs élus. A la place de l'unité, nous aurions, comme on a partout en dehors de nos frontières, la collectivité. A la place de nos cadres trop étroits, rarement ouverts, nous aurions, comme aussi on a partout à l'étranger, des cadres beaucoup plus larges, constamment accessibles.

Mais il ne suffirait pas d'installer le nouvel appareil; il faut encore que cet appareil s'anime, qu'il se meuve fructueusement et régulièrement. Par quels procédés amènera-t-on les particuliers à user de cette collectivité, à occuper ces cadres qui leur seraient concédés, à prendre goût aux affaires locales, à s'ingénier, à lutter, à se passionner pour elles, à leur donner, dans leurs préoccupations de tous les jours, une place plus grande qu'à celles du gouvernement, qu'à la politique?

On n'a pas oublié que les diverses nations de l'Europe parviennent naturellement à ces résultats en abandonnant, ainsi que nous l'avons indiqué dans les lignes précédentes, à l'élection, à une élection de second degré, l'autorité exécutive de la commune et du département, en renouvelant fréquemment, tous les deux, trois, quatre, cinq ans, les pouvoirs de ces circonscriptions, en ouvrant les séances des conseils au public, enfin en accordant aux gestions locales toute l'autonomie conciliable avec les droits et les intérêts de l'État.

Grâce à ces combinaisons que nous ne devons pas hésiter à nous approprier, l'éducation administrative et politique, l'aptitude électorale se répandent abondamment de proche en proche. L'activité, l'ardeur des esprits se portent sur les affaires de la commune et du département et se détournent d'immixtions et de controverses d'un ordre supérieur, périlleuses pour le grand nombre. Les personnes et les classes entrent assidûment en contact et arrivent à mieux s'entendre. La partie éclairée et aisée de la population est conduite par le souci et la défense de ses intérêts privés à se préoccuper de tous les scrutins, à militer et à diriger davantage. La partie qu'on appelle les *couches nouvelles* trouve sur le champ à jouir du pouvoir, se forme et s'élève peu à peu. L'esprit d'initiative individuelle, le sentiment de la responsabilité, le civisme, le patriotisme éveillés, cultivés, pénètrent dans les habitudes de chacun. En un mot, les esprits, les mœurs, la nation elle-même deviennent constitutionnels.

Ce nouveau système d'institutions locales dont nous esquissons sommairement les traits obligatoires et les résultats généraux, s'impose même au point de vue du règlement des affaires.

L'unité de gestion est nécessaire et entièrement justifiée chaque fois qu'il s'agit d'objets qui exigent une responsabilité personnelle et immédiate, par exemple de l'exécution des lois et règle-

ments, d'actes de police, etc.; mais dans les matières qui sont complexes et permanentes, cette unité est une conception contraire à la nature des choses et irréalisable en fait. Ainsi, est-il possible qu'un maire, dans une grande ville, administre, *lui-même, personnellement*, des propriétés et des revenus qui représentent souvent une valeur de plusieurs millions; qu'il surveille des établissements très-nombreux, comprenant écoles, asiles, hospices, bureaux de bienfaisance, caisses d'épargne; qu'il dirige des travaux publics établis simultanément sur des points fort-éloignés, etc? Un préfet est-il plus en état d'exercer, *lui-même*, sérieusement la tutelle générale et la tutelle locale dans quatre, cinq, six cents communes, de soutenir avec autorité, dans les séances publiques du conseil général, des discussions relatives à la fois aux finances et à l'impôt, à la voirie et aux travaux publics, à l'assistance et à l'instruction, aux bâtiments, aux prisons, etc.? L'admission des particuliers au règlement quotidien des affaires du département et de la commune doit donc être considérée comme une mesure indispensable, même sous le rapport administratif, et les conditions nouvelles de la société depuis l'an VIII, le développement incessant de la richesse, de l'instruction, de la population, de la circulation la rendent chaque jour plus urgente.

Mais si le système que nous proposons est appli-

cable à nos départements et à nos communes importantes, on sait déjà qu'il est incompatible avec notre division territoriale, avec l'exiguïté de la plupart de nos communes. Dans nos huit mille cinq cent vingt-et-une agglomérations n'ayant pas plus de trois cents habitants (1), dans nos seize mille cinq cent quatre-vingt-trois n'en ayant pas plus de cinq cents, dans nos vingt-sept mille trois cent quatre-vingt-dix n'en ayant pas plus de mille, la rareté des éléments d'administration, du personnel propre à les prendre en mains, des lumières, des ressources, s'oppose absolument à ce que ces agglomérations deviennent, ainsi que l'exigerait notre régime politique, des instruments d'éducation et d'apprentissage, et ne leur permet que d'être ou des instruments d'assimilation et de contrainte, comme elles l'ont été jusqu'en 1871-1876, ou des instruments neutres et négatifs, comme elles le sont depuis cette époque. C'est là, nous l'avons montré précédemment, une des difficultés les plus graves que rencontrent, chez nous, l'établissement et le fontionnement des institutions libres. Il est essentiel que nous y portions remède, selon l'exemple que nous ont donné les principaux

(1) Ce chiffre est emprunté au dénombrement de 1876 et il se décompose ainsi qu'il suit :

Communes au-dessous
de 100 habitants. — 653. . . . .
de 100 à 200 hab. — 3.295. . . . . } 8.521
de 200 à 300 hab. — 4.573. . . . .

peuples de l'Europe, aussitôt qu'ils se furent ralliés à la forme constitutionnelle. La voie pour atteindre ce but est tracée : il faut que nous nous décidions à doter de législations distinctes les agglomérations urbaines et les agglomérations rurales ; que nous accordions aux premières la plénitude à peu près de la vie communale (1), que nous maintenions, pour les secondes, l'organisation en vigueur présentement, en la complétant par la création au chef-lieu de canton d'un nouveau centre d'efforts communs, de culture administrative et politique, de contacts. A la place de nos conseils d'arrondissement, restés presque sans objet et inutiles, des conseils cantonaux présidés par un représentant du pouvoir central, le maire du chef-lieu de canton, composés des maires et des délégués des communes rurales, répartiraient les contributions directes ainsi que les subventions de l'État et du département, disposeraient de certaines ressources déterminées annuellement par la loi de finances, statueraient sur toutes les

(1) L'autonomie locale, nous ne saurions trop nous appesantir sur ce point, l'autonomie locale, organisée de façon qu'elle ne puisse nuire à l'État, est un instrument très-énergique d'éducation administrative et politique. On n'apprend à éviter les fautes qu'à la condition d'avoir le droit et la possibilité d'en commettre. Le gouvernement et le parlement italiens, en refusant, depuis 1877 jusqu'en 1879, de venir en aide à la ville de Florence ruinée par les prodigalités de ses magistrats électifs, auront certainement beaucoup contribué à répandre dans la Péninsule les mœurs constitutionnelles, le discernement, l'esprit de prévoyance, le sentiment réel de la responsabilité.

questions pour lesquelles la commune rurale est, par sa nature même, ou insuffisante ou incompétente : la voirie, l'instruction et l'assistance publiques, l'hygiène, etc. (1).

Résumons dans un ordre méthodique les changements qui seraient à apporter à notre législation pour que le département et la commune fussent mis en harmonie avec notre régime politique.

1° Le cadre de l'an VIII, en ce qui concerne l'administration de nos circonscriptions locales, serait abandonné, comme excluant les pratiques, les aptitudes et les mœurs constitutionnelles.

2° Les lois actuelles touchant le conseil général et la tutelle seraient modifiées de manière que l'assemblée départementale, sous le regard du préfet, et sa délégation permanente, sous la présidence de ce fonctionnaire, reçussent l'extension de pouvoirs que nous avons indiquée. Cette délégation, au lieu d'être, comme aujourd'hui, renouvelée intégralement tous les ans, le serait par tiers tous les deux ans, le conseil général conservant sa période d'existence de six ans.

3° Nos lois sur la commune seraient également modifiées de telle sorte que le conseil municipal, sous le contrôle des agents de l'État (le préfet et le

(1) M. de Villèle, M. de Martignac, M. Vivien, M. le duc Victor de Broglie, etc. ont demandé que la législation distinguât les communes urbaines des communes rurales.

maire) eût en principe la gestion de la circonscription et que sa délégation permanente, un comité administratif ou exécutif sous la présidence du maire, eût l'expédition des affaires, l'exécution. Cette délégation, d'ailleurs toujours rééligible, serait renouvelée par moitié tous les ans.

4° Une organisation distincte serait donnée aux villes et aux communes rurales. Les premières, investies d'une plus grande autonomie, seraient placées dans les conditions que les articles 482, 483, 484 du code civil attribuent au mineur émancipé (1); les secondes conserveraient leur mode actuel d'administration, mais en même temps trouveraient un développement nouveau, leur complément dans le conseil cantonal qui prendrait la place de nos conseils d'arrondissement.

5° Le nombre des conseillers municipaux serait augmenté selon les proportions le plus généralement adoptées à l'étranger (2); les séances des

(1) Art. 482. — Il ne pourra intenter une action immobilière, ni défendre, même recevoir et donner décharge d'un capital mobilier, sans l'assistance de son curateur qui, au dernier cas, surveillera l'emploi du capital reçu.

Art. 483. — Le mineur émancipé ne pourra faire d'emprunts sous aucun prétexte, sans une délibération du conseil de famille homologuée par le tribunal de première instance, après avoir entendu le procureur de la république.

Art. 484. — Il ne pourra non plus vendre ni aliéner ses immeubles ni faire aucun acte autre que ceux de pure administration sans observer les formes prescrites au mineur non-émancipé.

(2) Les divers peuples de l'Europe, même une partie des cantons suisses, n'admettent pas, dans leurs élections municipales, le suffrage universel; il leur est donc moins nécessaire qu'à nous de

conseils municipaux et cantonaux seraient rendues publiques. (Avec les mêmes restrictions, bien entendu, que celles édictées dans la loi du 10 août 1871, pour les séances des conseils généraux.) La durée du mandat pour le conseil cantonal serait fixé à quatre ans, pour le conseil municipal à trois ans. Le renouvellement se ferait pour l'un par moitié et tous les deux ans, pour l'autre, par tiers et tous les ans.

6° Enfin, il y aurait lieu de transférer du budget

propager l'éducation civique et de favoriser les contacts de personnes et de classes. Cependant la plupart d'entre eux jugent sage d'avoir des conseils municipaux plus nombreux que ne le sont les nôtres. Il semble que nous pourrions adopter au moins les proportionnalités qui existent en Italie et en Allemagne.

En Italie, le conseil municipal se compose de 80 membres dans les communes ayant plus de 250,000 habitants.

de 60 membres dans celles en ayant plus de 60,000.
de 40 membres dans celles en ayant plus de 30,000.
de 30 membres dans celles en ayant plus de 10,000.
de 20 membres dans celles en ayant plus de 3,000.
et de 15 membres dans toutes les autres.

En Prusse et dans la plupart des états de l'Allemagne les conseils municipaux se composent :

de 12 membres dans celles de moins de 2,500 hab.
de 18 membres dans celles de 2,500 à 5,000 hab.
de 24 membres dans celles de 5,000 à 10,000 hab.
de 30 membres dans celles de 10,000 à 20,000 hab.
de 36 membres dans celles de 20,000 à 30,000 hab.
de 42 membres dans celles de 30,000 à 50,000 hab.
de 48 membres dans celles de 50,000 à 70,000 hab.
de 54 membres dans celles de 70,000 à 90,000 hab.
de 60 membres dans celles de 90,000 à 120,000 hab.

Enfin, on ajoute, dans les villes de plus de 120,000 habitants, six conseillers municipaux par 50,000 habitants en sus.

Il importe, en outre, de ne pas perdre de vue qu'en Prusse, en Russie, en Suède, dans une grande partie de l'Autriche-Hongrie et de la Suisse, dans les paroisses anglaises, une assemblée de tous

de l'État aux budgets de la commune, du canton et du département les dépenses et les recettes se rapportant à des objets d'intérêt purement local, tels que les édifices paroissiaux, le matériel de l'instruction primaire et secondaire, la voirie départementale et vicinale, l'assistance publique, les encouragements aux lettres, aux sciences, aux arts, les encouragements à l'agriculture et à l'industrie (1). Tous ces objets forment, en partie, la

les chefs de famille remplissant certaines conditions déterminées, tient lieu, dans les communes rurales, de conseil municipal.

Aux termes de notre loi du 5 mai 1855, la dernière qui ait statué sur la matière, le nombre des membres qui doivent composer le conseil municipal est fixé ainsi qu'il suit :

10 membres dans les communes de 500 habitants et au-dessous.
12 dans celles de 501 à 1,500.
16 dans celles de 1,501 à 2,500.
21 dans celles de 2,501 à 3,500.
23 dans celles de 3,501 à 10,000.
27 dans celles de 10,001 à 30.000.
30 dans celles de 30,001 à 40,000.
32 dans celles de 40,001 à 50,008.
34 dans celles de 50,001 à 60,000.
36 dans celles au dessus de 60,000.

(1) Ces intérêts de caractère local entraînent une dépense annuelle de trente à quarante millions. Tant que cette dépense restera inscrite au budget de l'État et sera distribuée par les ministres eux-mêmes, un très-grand nombre de personnes continueront à ne pas apercevoir que ce puissant moyen d'action sur les maires et sur les communes a été en grande partie annihilé par les articles 46, 68 et 81 de la loi départementale du 10 août 1871, et elles demeureront confiantes dans le système de la candidature officielle, ouverte ou déguisée ; elles persisteront à croire qu'il s'agit seulement de savoir mettre en œuvre ce système.... Dès lors, une fraction considérable du pays continuera aussi à ne pas donner son attention aux procédés tout différents par lesquels nous pourrions, nous aussi, à l'exemple des autres peuples de l'Europe, éclairer et améliorer le vote lui-

matière elle-même, l'orbite propre des institutions locales. Si le gouvernement les retire à lui et les absorbe, la commune, le canton, le département ne peuvent plus avoir suffisamment prise sur les esprits, ni par suite remplir le rôle qui leur incombe dans un état constitutionnel (1).

Sans doute et de prime abord, on jugera que certaines de ces conditions sont téméraires. Mais répétons qu'elles ont prévalu depuis longtemps à peu près dans toute l'Europe, même en Russie; répétons qu'elles seules peuvent abriter le pouvoir central en substituant dans la nation les sollici-

même, procédés qui sont exposés dans ce livre et qui ne sont que l'application sincère du régime constitutionnel.

En 1871, lors de l'élaboration de la loi du 10 août, la commission parlementaire avait demandé que toutes les allocations de caractère local, inscrites au budget de l'Etat, fussent distribuées par les conseils généraux. Le gouvernement, dans la discussion des articles en troisième lecture, combattit vivement cette proposition et la fit rejeter (voir le compte-rendu des séances de l'Assemblée nationale du 8 et du 10 août 1871).

Si l'Assemblée eût maintenu sur cette question ses deux premiers votes et accueilli les vues de la commission, la politique intérieure de la France aurait très-probablement reçu une autre direction que celle qui triompha presque aussitôt après l'adoption de la loi. Comme personne n'eût plus compté sur l'efficacité de la candidature officielle, les pouvoirs publics et le pays auraient cherché des voies et des modes de conduite plus conformes aux nécessités de notre état général et beaucoup meilleurs, sous tous les rapports. L'acte du 16 mai notamment n'aurait pu s'accomplir.

(1) Il va sans dire que l'Etat aurait le droit, comme il l'a d'ailleurs déjà actuellement, de pourvoir d'office aux dépenses locales obligatoires, pour lesquelles les conseils électifs ou se seraient abstenus ou auraient voté des ressources insuffisantes.

tudes administratives et l'animation locale aux passions politiques ; qu'elles seules peuvent suppléer à l'ingérence abusive du gouvernement dans le vote, à la candidature officielle, en nous enseignant peu à peu, par des exercices multipliés et à la faveur de nos affaires les plus usuelles, à discerner, à prévoir, à nous concerter les uns avec les autres, à nous tolérer réciproquement, à nous conduire nous-mêmes, à bien voter.

De certaines dispositions spéciales par lesquelles il serait possible de protéger les intérêts.

S'il existe une vérité qu'attestent toutes les leçons de l'histoire non moins que le simple bon sens, c'est que le gouvernement d'un pays et la gestion de ses affaires sont en rapport exact avec l'état intellectuel et moral de ceux qui les détiennent. Chez nous, le gouvernement et la gestion ayant été remis au suffrage universel, à un suffrage universel désormais livré à lui-même, on conçoit qu'une des principales garanties à ménager aux intérêts consiste dans le développement et la diffusion des connaissances qui se rattachent à la chose publique, des connaissances générales, enfin et surtout de la culture morale. La décentralisation administrative, dont l'objet propre est d'initier et d'associer beaucoup de particuliers au règlement des questions locales, répond au premier de ces

besoins. Le second trouve sa satisfaction dans l'augmentation des ressources affectées à l'instruction publique, dans le perfectionnement des méthodes et dans l'obligation scolaire. Mais il est d'expérience certaine que le progrès des lumières ne tourne réellement et complétement à l'avantage de l'État que s'il est accompagné de l'amélioration morale. Un peuple libre, régi par le suffrage universel, doit donc consacrer une très-grande sollicitude à l'éducation proprement dite et par conséquent ne saurait trop respecter, trop encourager les croyances religieuses qui fournissent les moyens les plus puissants d'exciter et d'affermir les hommes dans la pratique de tous les devoirs (1). Quelle sanction, en ce qui a trait à la gestion elle-même des affaires et sans atteindre en principe le suffrage universel, la loi peut-elle donner à cet ordre d'idées ? Nous n'en apercevons pas d'autres que des dispositions qui excluraient les illettrés de l'électorat et de l'éligibilité, distingueraient l'électorat local de l'électorat politique,

(1) M. de Tocqueville écrivait dès 1834 :
« La religion est beaucoup plus nécessaire dans la république que « dans la monarchie et dans les républiques démocratiques que dans « toutes les autres. Comment la société pourrait-elle manquer de « périr si, tandis que le lien politique se relâche, le lien moral ne « se resserrait pas, et que faire d'un peuple maître de lui-même s'il « n'est soumis à Dieu ! » — Washington, Mirabeau, Benjamin Constant, Manzoni, Gioberti, Disraeli, etc. etc. ont constaté à peu près dans les mêmes termes l'étroite solidarité qui existe entre la liberté et la religion.

et n'admettraient au second, qui est le plus grave et le plus difficile, que les majeurs de vingt-cinq ans (1).

Ces garanties intellectuelles seraient-elles édictées, la connaissance des affaires administratives, l'instruction générale, l'éducation seraient-elles mises à la portée de chacun, qu'il restera toujours un très-grand nombre d'électeurs n'ayant ni aptitude, ni intérêt à bien voter. Or, d'une autre part on a vu que les lois de 1871-1876, en paralysant

(1) Bien que la question soit jusqu'à un certain point étrangère à notre sujet, nous tenons a recommander ici à l'attention toute particulière du lecteur, comme moyen d'améliorer l'exercice du suffrage universel, le système électoral connu sous le nom de *vote accumulé*. Ce système consiste à reconnaître à chaque électeur autant de suffrages qu'il y a de candidats à élire et à lui permettre de distribuer ses suffrages comme il l'entend. Il nécessite donc l'emploi du scrutin de liste. Son but est de garantir une représentation proportionnelle aux minorités, sans empêcher, d'une part, la majorité d'être légalement maîtresse des affaires, et sans créer, d'autre part, aucun privilége électoral en faveur de la fortune et des lumières.

Le système du *vote accumulé* a été adopté par la Grande Bretagne pour certaines catégories d'élections, et par plusieurs États de l'Union américaine pour toutes les élections de ces États.

Avec notre législation actuelle, dans la commune, par exemple, la moitié plus un des électeurs peut légalement s'emparer de la direction des affaires et en exclure le reste des habitants; or, la moitié plus un, dans les grands centres, est en général la partie la moins instruite, la moins expérimentée, la plus pauvre.

L'éminent publiciste genevois, M. Naville, a écrit excellemment dans son livre sur la réforme électorale en Suisse :

« Une grave confusion d'idées est au fond du mode de représen-
« tation généralement adopté. *Dans un état démocratique, le
« droit de décision appartient à la majorité. Mais le droit de
« représentation doit appartenir à tous*. On a passé d'une de ces
« idées à l'autre et attribué à la majorité le droit de représentation
« confondu avec le droit de décision. »

dans une proportion très-notable les instruments de la candidature officielle et de la tutelle, ont ôté au gouvernement beaucoup des facilités directes et indirectes par lesquelles il pouvait jusqu'à présent se défendre lui-même et défendre les intérêts contre cette fraction considérable du suffrage universel. Il s'est donc ouvert, sur le point fort important que nous signalons, une lacune qui offre, pour ainsi dire, libre accès à la mauvaise gestion. Personne ne contestera qu'il ne soit urgent d'y aviser.

La loi de finances du 15 mai 1818 et les lois organiques postérieures ont décidé que des assemblées d'adjonction, composées des plus haut cotisés en nombre égal à celui des conseillers municipaux, prendraient part, dans les communes ayant moins de 100,000 francs de revenus, à tout vote d'impositions extraordinaires et d'emprunts. Sous le gouvernement de la restauration et sous le gouvernement de juillet, sous la seconde république et sous le second empire, il n'était pas nécessaire que cette représentation des intérêts fût étendue aux communes riches et populeuses, ni aux départements. De 1814 à 1848, le mode de recrutement des assemblées locales (1), le cens, plus tard et

(1) L'élection des conseils municipaux était ainsi réglée par la loi du 21 mars 1831 :

Art. 10. — Les conseillers municipaux sont élus par l'assemblée des électeurs municipaux.

déjà moins efficacement, l'action indépendante et dominatrice du pouvoir central protégeaient l'impôt et la gestion. Mais depuis que ces diverses barrières ont été successivement détruites, il est devenu strictement logique non moins qu'indis-

Art. 11. — Sont appelés à cette assemblée :

1° Les citoyens les plus imposés au rôle des contributions directes de la commune, âgés de vingt et un ans, dans les proportions suivantes : — Pour les communes de mille âmes et au-dessous, un nombre égal au dixième de la population de la commune ; ce nombre s'accroîtra de cinq par cent haibtants en sus de mille jusqu'à cinq mille ; — de quatre par cent habitants en sus de cinq mille jusqu'à quinze mille ; — de trois par cent habitants au-dessus de quinze mille.

2° Les membres des cours et tribunaux, les juges de paix et leurs suppléants ; — les membres des chambres de commerce, — des conseils de manufactures ; des conseils de prud'hommes ; — les membres des commissions administratives des colléges, des hospices et des bureaux de bienfaisance ; — les officiers de la garde nationale ; — les membres et correspondants de l'Institut, les membres des sociétés savantes instituées et autorisées par une loi ; — les docteurs de l'une ou de plusieurs facultés de droit, de médecine, des sciences, des lettres, après trois ans de domicile réel dans la commune ; les avocats inscrits au tableau, les avoués près les cours et tribunaux, les notaires, les licenciés de l'une des facultés de droit, des sciences, des lettres, chargés de l'enseignement de quelqu'une des matières appartenant à la faculté où ils auront pris leur licence, les uns et les autres àprès cinq ans d'exercice et de domicile réel dans la commune ; les anciens fonctionnaires de l'ordre administratif et judiciaire jouissant d'une pension de retraite ; — les employés des administrations civiles et militaires jouissant d'une pension de 600 francs et au-dessus ; — les élèves de l'Ecole polytechnique qui ont été, à leur sortie, déclarés admis ou admissibles dans les services publics, après deux ans de domicile réel dans la commune : toutefois les officiers appelés à jouir du droit électoral en qualité d'anciens élèves de l'Ecole polytechnique ne pourront l'exercer dans les communes où ils se trouveront en garnison qu'autant qu'ils y auraient acquis leur domicile civil ou politique avant de faire partie de la garnison ; — les officiers de terre et de mer jouissant d'une pension de retraite ; — les citoyens appelés à voter aux élections des membres de la chambre des députés ou des conseils généraux des départements, quel que soit le taux de leur contribution dans la commune.

pensable de généraliser les garanties réservées jusqu'à ce jour aux seules communes d'un revenu peu élevé. Ce n'est pas dans ces communes uniquement, c'est partout que le suffrage universel, aujourd'hui émancipé et libre, comprend plus de contribuables pauvres que de contribuables riches; c'est donc partout aussi, dans toutes les assemblées votant l'impôt, qu'on doit appréhender, de la part des élus de ce suffrage, plus de goût à la dépense qu'à l'épargne. Nous demandons, pour parer à ce danger, qu'une disposition nouvelle oblige tous les conseils locaux à être assistés d'assemblées d'adjonction, chaque fois qu'ils auront à statuer sur des impositions extraordinaires et des emprunts. Les intérêts qui ne peuvent plus désormais être suffisamment défendus par la tutelle, par le gouvernement et par ses agents, obtiendraient ainsi la possibilité de se défendre eux-mêmes.

Nous proposerions, en outre, que l'adjonction, au lieu de porter comme aujourd'hui sur les plus haut cotisés seulement, embrassât des cotisés de toute catégorie. Conformément à un système pratiqué par plusieurs peuples étrangers, les contribuables dans chaque commune, dans chaque canton, dans chaque département, seraient divisés en trois fractions : fraction des cotes supérieures, fraction des cotes moyennes, fraction des cotes inférieures; l'adjonction emprunterait à chacune

de ces fractions un nombre égal de membres, les premiers inscrits de chacune d'elles (1).

Cette combinaison, en même temps qu'elle assurerait aux intérêts des garanties à peu près équivalentes à celles que présente le mode suivi depuis 1818 pour les communes peu importantes, éviterait toute apparence et tout reproche de privilége, mêlerait, dans des circonstances très-propices, rapprocherait les diverses classes de la population, les habituerait, au grand avantage de l'impôt, de la concorde, de la paix, à penser et à agir en commun.

La collation et le retrait des emplois publics ne souffrent pas moins des conditions nouvelles que la gestion même des intérêts. Lorsque le système de la candidature officielle fonctionnait avec succès et qu'il s'appuyait sur les droits héréditaires du Prince, le pouvoir exécutif, maître du pouvoir délibérant, était en mesure d'apporter, dans le recrutement et la direction des employés, de l'indépendance, une certaine équité, le souci du bien général. Aujourd'hui, par suite

(1) Les cotisés appelés à assister les conseils locaux devraient nécessairement être investis de la faculté, dans certains cas, de se faire représenter par des fondés de pouvoirs. Déjà, le projet de loi sur les attributions municipales présenté en 1877 proposait de leur accorder cette faculté (Art. 55). — Qu'on n'objecte pas d'ailleurs la peine qu'auraient à prendre les membres des nouvelles assemblées d'adjonction. Il est absolument impossible d'allier la gestion du pays par le pays avec la quiétude complète et l'incurie des particuliers.

des changements introduits depuis 1870, 1871 et 1876, les ministres, les chefs des services administratifs, les préfets, les maires se trouvent continuellement placés dans l'alternative ou d'avoir à se démettre, ou d'accorder telle nomination, tel avancement, telle disgrâce, utile, quelquefois nécessaire aux hommes qui dominent le parlement ou les conseils locaux. Ce nouvel état de choses fausse et vicie la pratique des institutions libres et tend à désorganiser les services publics. Nous ne pouvons nous y soustraire qu'en imitant, sur ce point encore, ce qui a été réalisé depuis longtemps à peu près partout au delà de nos frontières (1). Il faut, d'une part, que nous limitions l'exercice du pouvoir personnel en matière de nominations, d'avancements et de révocations; que les ministres, les directeurs, les préfets, les maires ne disposent plus, *seuls*, du sort des fonctionnaires et employés en général, et qu'ils soient tenus de consulter des conseils ou des comités spéciaux. Il faut, d'autre part, que des garanties de capacité soient exigées, que des règles soient établies et des freins opposés aux agents exécutifs, aux corps délibérants eux-mêmes. En un mot, nous avons le devoir, dans cette partie du gouvernement comme dans toutes les autres, de susciter

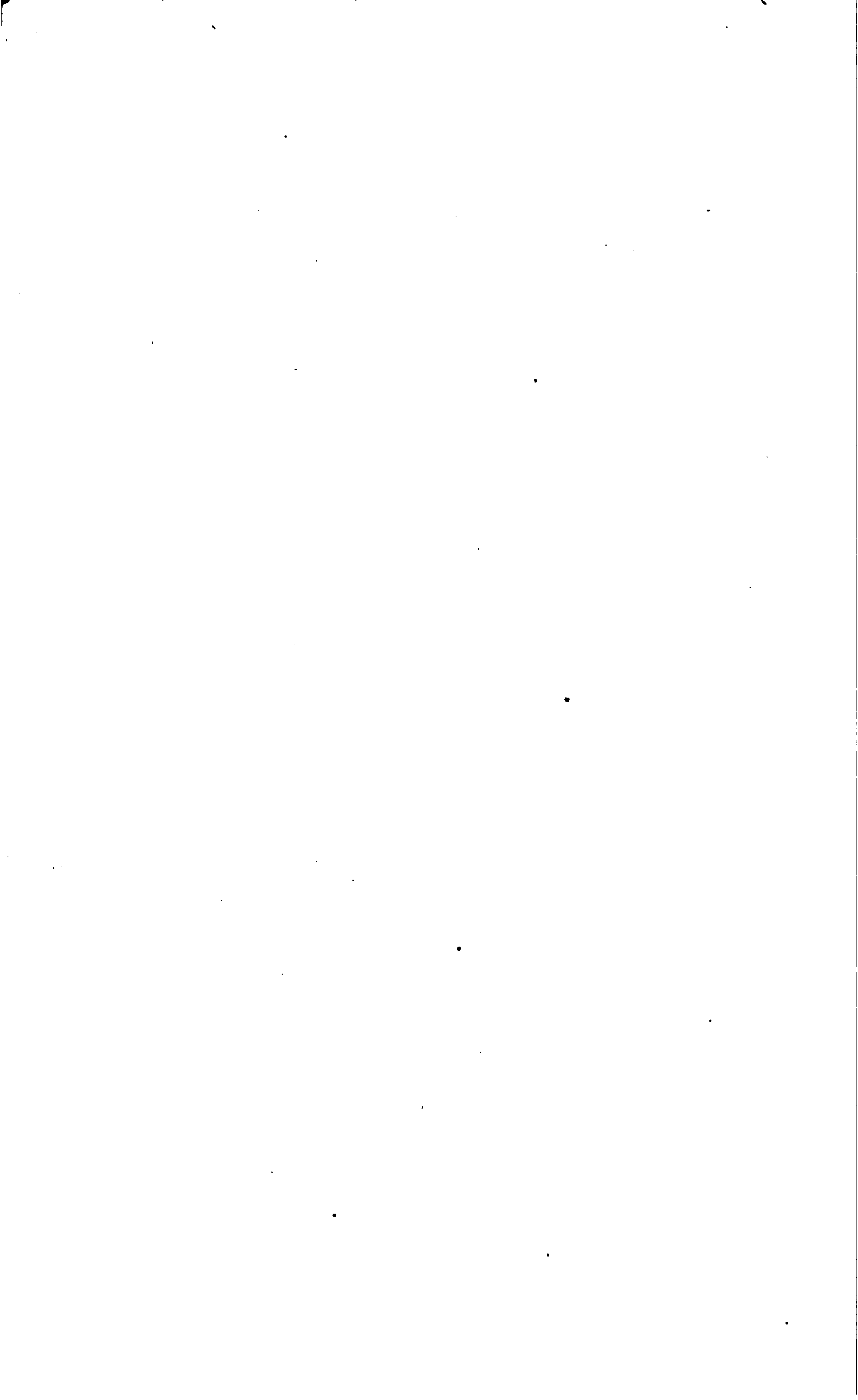
(1) Voir à l'*Appendice*.

et de développer l'esprit et les mœurs constitutionnels.

Rappelons enfin que la gratuité des emplois non techniques est un des correctifs dont se servent le plus les peuples étrangers, particulièrement les Anglais, les Allemands, les Italiens, les Suisses, contre certains excès du système parlementaire. L'avènement prématuré, chez nous, du suffrage universel est un motif de plus, un motif très-puissant, pour que nous ayons beaucoup recours à ce correctif.

Le lecteur doit maintenant avoir compris par quelles réformes il nous serait possible de faire cesser les contradictions et les incompatibilités existant entre notre régime administratif et notre régime politique. Il doit aussi, nous en avons la confiance, s'être convaincu que, depuis 1871-1876, n'étant plus gouvernés d'en haut, et ne pouvant pas nous gouverner nous-mêmes, nous marchons vers cette situation désolante où le sort des sociétés dépend du hasard des circonstances. Une république, dans laquelle l'État absorberait et tiendrait inactives les forces individuelles et locales, serait une anomalie politique dont l'histoire n'offre aucun exemple. On peut regarder comme certain qu'elle dégénérerait rapidement en un despotisme pire que celui d'un seul.

CHAPITRE V.



CHAPITRE V.

DES OBJECTIONS QUE SOULÈVENT LES RÉFORMES PROPOSÉES. DES PROMOTEURS DE CES RÉFORMES DEPUIS 1814.

Sommaire. — § I. Que les principales objections par lesquelles on combat la décentralisation proviennent de ce qu'on ne distingue pas généralement la centralisation *politique* de la centralisation *administrative*. — § II. Que sous tous nos gouvernements depuis 1815, la décentralisation *administrative* a été jugée nécessaire par les hommes d'État les plus autorisés. — Qu'elle est aujourd'hui urgente.

---

§ I.

On tiendrait à bon droit ce travail pour incomplet si, avant de l'achever, nous ne consacrions une mention et des éclaircissements spéciaux aux objections qu'on oppose à la décentralisation.

La plus grave et la plus répandue d'entr'elles, c'est que l'adoption du système nouveau aurait pour effet d'affaiblir l'État, la puissance publique. Sans aucun doute, la décentralisation telle qu'on la comprend communément en France et que nos législateurs ont commencé, depuis 1871, à la mettre en pratique, justifie entièrement cette

première objection. La loi du 10 août 1871, en laissant l'État et son délégué, le préfet, engagés et responsables dans toutes les affaires départementales qu'elle a cependant soustraites à leur décision et remises à celle du conseil général; la loi du 12 août 1876, en isolant 33,123 communes du pouvoir central et en subordonnant un autre délégué de ce pouvoir, le maire, au conseil municipal et aux électeurs, ont beaucoup accru les difficultés du gouvernement, beaucoup relâché le service public, exposé éventuellement l'unité politique et nationale à d'incontestables périls. Mais cette décentralisation, qui en effet amoindrit l'Etat et énerve le pouvoir central sans donner au pays ni plus de participation réelle au réglement quotidien de ses affaires, ni plus d'éléments d'éducation civique, nous l'avons condamnée et répudiée dans toutes les pages qui précèdent. Celle que nous avons réclamée, au nom à la fois des principes et de l'expérience universelle, repose sur des bases et provoque des résultats absolument contraires. Son double objet, on doit maintenant s'en rendre compte, est, d'un côté, de ramener l'État à ses attributions vraies, de le dégager d'ingérences qui ne lui sont plus d'aucun avantage, de lui assurer la libre disposition de ses agents; de l'autre, d'occuper, d'instruire, de tempérer le pays, de lui apprendre à voter, à se conduire. Un système procédant de ce double

objet, loin d'affaiblir le gouvernement, ne peut que le préserver et le fortifier.

La première objection provient donc d'une erreur d'appréciation, d'un malentendu.

La centralisation *politique*, *nationale*, qui a déjà été très-pernicieusement atteinte, est une sauvegarde indispensable, plus indispensable en ce moment que jamais. Mais la centralisation *administrative*, que, seuls à peu près en Europe, nous nous obstinons à conserver, est incompatible avec nos institutions actuelles, et elle perpétue la débilité du pouvoir et l'inaptitude de la nation, c'est-à-dire les causes principales de nos révolutions depuis 1814.

La seconde objection qu'on rencontre le plus ordinairement, c'est que la décentralisation ne saurait se concilier avec le suffrage universel, et qu'elle livrerait les affaires locales à des mains incapables et inexpérimentées.

Le suffrage universel, pourvoyant directement à l'élection de la chambre des députés, des assemblées départementales et communales, indirectement à l'élection du sénat, des municipalités, du gouvernement tout entier, il semble impossible de s'expliquer pourquoi on restreint cette seconde objection aux seules matières sur lesquelles porterait la décentralisation administrative. Le choix d'un député offre évidemment beaucoup plus de

gravité et exige beaucoup plus de discernement que celui d'un membre de ces conseils ou de ces comités auxquels le nouveau système confierait certaines des attributions qu'exerce aujourd'hui personnellement le maire ou le préfet.

Sous les régimes politiques antérieurs, alors qu'il était admis et possible que le gouvernement dirigeât les élections, l'objection était très-fondée, très-opportune. Grâce à la dépendance des maires et à celle des intérêts locaux, le pouvoir obviait ou était censé obvier à l'ignorance et à l'insuffisance des votants. Mais nous avons montré que, depuis les lois du 10 août 1871 et du 12 août 1876 qui ont enlevé aux préfets la solution des affaires départementales, la proposition et la dispensation des secours aux communes, ainsi que la nomination de la plupart des maires (1), les agents officiels ne peuvent plus, en grande partie, s'acquitter de cet office.

Il suit de cette situation nouvelle que le pays et le gouvernement subissent aujourd'hui tous les préjudices inhérents à la centralisation administrative, sans profiter des fins en vue desquelles

(1) Comme nous avons demandé, dans le chapitre précédent, que la nomination des maires fût rendue au gouvernement, on pourra, au premier abord, s'étonner de cette partie de l'argument. Mais le maire, tel que nous le souhaitons et tel qu'il existe dans tous les pays constitutionnels, ne détiendrait plus seul, empressons-nous de le rappeler, les intérêts quotidiens de la commune elle-même ; il gérerait ces intérêts de concert avec le comité administratif, par conséquent il ne pourrait plus redevenir un agent de candidature officielle.

elle existait. Cette centralisation ne fournit plus les moyens de guider le suffrage, et néanmoins elle continue à accumuler sur le pouvoir d'innombrables compromissions et à empêcher que les mœurs constitutionnelles ne se forment et ne se propagent, que des influences régulières ne surgissent, que les personnes et les classes ne se rapprochent, etc.

La décentralisation administrative était donc effectivement inconciliable avec le système de gouvernement et le mode de direction qui ont prévalu jusqu'en 1871; mais elle est devenue un corollaire aussi logique qu'urgent des modifications apportées depuis cette époque à notre législation, et, loin de nuire, elle contribuerait puissamment à remédier aux maux dont nous souffrons, et à conjurer ceux plus graves dont nous sommes menacés. Lorsque, par exemple, les agents de l'État ne relèveront plus que de l'État seul; lorsque les préfets auront cessé d'être, pour une part très-notable de leur tâche, sous l'autorité des conseils généraux; lorsque les maires auront cessé de tenir leur nomination des conseils municipaux, les uns et les autres de ces agents ne seront-ils pas beaucoup mieux en mesure qu'ils ne le sont maintenant de réprimer de la part des élus du suffrage universel certains actes de mauvaise gestion, spécialement les transgressions de la loi?

Absorbés par les difficultés de chaque jour, les

divers pouvoirs qui se sont succédé en France depuis longtemps, n'ont pas assez prévu que leur influence et l'efficacité de la candidature officielle devaient nécessairement décroître d'année en année; par suite, ils n'ont pas non plus assez compris qu'il était d'une urgence suprême de donner au corps électoral, au suffrage universel, des moyens d'éducation et d'entente très-puissants, très-nombreux. Aujourd'hui, on commence bien à reconnaître que le gouvernement ne peut plus se servir de la plupart des engins propres à dominer le vote; mais on ne songe pas encore à combler le vide qui a pris la place de ces engins dépareillés ou brisés.

Autre objection : « Notre génie, nos traditions « nationales, disent les adversaires de la décen- « tralisation, sont *unitaires*. La race anglo-saxonne « est seule apte au *self-government*. Au cas même « où le législateur établirait chez nous ce sys- « tème, nous ne consentirions pas à nous assu- « jettir aux soucis, aux efforts, aux sacrifices, aux « responsabilités qu'il impose. »

Assurément, nos traditions et notre génie sont unitaires ; mais toutes les parties de ce livre ont eu précisément pour but de démontrer :

1° Que si nous sommes restés imbus de ces traditions et sous l'influence de ce génie, c'est que, par une erreur à jamais regrettable, on a

maintenu, depuis 1814, un système d'administration organisé pour le pouvoir absolu, la centralisation de l'ancienne monarchie et du premier empire.

2° Que ces mêmes traditions, ce même génie, ce système d'administration sont incompatibles avec le régime constitutionnel, avec un pouvoir limité et en partie indemne, avec une nation capable d'élire et de se diriger elle-même.

3° Que cette incompatibilité a déterminé, dans une large mesure, les crises de 1830, de 1848, 1851, 1870, 1871, crises qui, chaque fois, ont mis à découvert un esprit public plus vicié, des plaies sociales plus profondes.

Dès nos premières pages, nous posions en principe qu'à des institutions locales centralisées répond le pouvoir personnel ou la monarchie absolue ; que sans institutions locales décentralisées, la monarchie constitutionnelle et la république sont impraticables; qu'enfin, avec des institutions locales qui ne seraient plus centralisées, mais qui ne seraient pas encore décentralisées, c'est-à-dire avec nos institutions locales actuelles, ne peut exister qu'un état politique négatif, une sorte d'*ochlocratie*. Nous sommes donc en ce moment dans l'alternative, ou d'encourir insensiblement les conséquences de cet état, ou de décentraliser le plus tôt possible.

L'expérience prouve d'ailleurs que les races

latines ne sont aucunement impropres au *self-government*. Le Portugal, l'Italie, l'Espagne elle-même ont adopté, à des degrés divers, ce système. A l'heure actuelle, leurs législateurs tendent plutôt à l'étendre qu'à le restreindre. Dans ces pays et en Autriche, en Bavière, en Saxe, en Danemark, etc., les esprits et les mœurs étaient, il y a quelques années, comme ils le sont encore chez nous, unitaires et centralistes. Les gouvernements auxquels leurs populations étaient soumises pourvoyant à tout, les particuliers n'avaient pas plus que nous n'avons présentement nous-mêmes, l'habitude de donner leurs soins aux affaires publiques, de s'imposer pour elles des sacrifices, d'en assumer la responsabilité. Mais les souverains et les hommes d'État qui ont doté chacune de ces contrées du régime constitutionnel, ont fort sagement jugé qu'avec ce régime devait se produire, dans le pouvoir, un mode nouveau d'exercice et de défense, dans la nation de nouvelles aptitudes, de nouvelles pratiques, et c'est à l'aide principalement de la séparation des intérêts généraux et locaux, de la décentralisation administrative, que le changement a été accompli. Partout, même chez les peuples les plus pauvres et les plus arriérés, il se rencontre de simples citoyens, en très-grand nombre, qui acceptent, qui briguent la tâche d'administrer journellement et le plus souvent sans rémunération, la commune, le canton, l'arrondissement, la

province, tous les intérêts locaux. Nous seuls prétendons faire fonctionner et aboutir le gouvernement du pays par le pays avec l'abstention, l'impuissance, l'inexpérience effectives des habitants.

Le lecteur, en récapitulant les nouvelles lois qu'exigerait la décentralisation administrative, se demandera sans doute s'il serait prudent qu'un pouvoir de récente origine cherchât à les faire adopter.

Parmi certains contre-sens que nous nous transmettons d'âge en âge, un des plus funestes est de croire que des régimes tout-à-fait opposés, la république et l'empire, comportent les mêmes mœurs, le même milieu, les mêmes lois usuelles, et que quelques changements dans l'organisation politique, dans les formules et le personnel officiels, suffisent pour fonder la liberté. L'effet de cette disposition des esprits est qu'en ce moment même, nous méconnaissons les nécessités vitales de l'état de choses en vigueur. Depuis 1870, nous avons proclamé la république ; s'aperçoit-on que les particuliers prennent plus souci des affaires générales et locales que dans les dernières années de l'empire; qu'ils prévoient, qu'ils se dévouent, qu'ils s'accordent, qu'ils gèrent davantage, qu'ils se sentent plus responsables? A-t-il surgi des influences personnelles et locales, des influences régulières, propres à éclairer et à guider librement le suffrage? Le pouvoir, de son côté, est-il moins sollicité, moins

pris à partie? La contradiction entre le fond et la surface subsistera, tant que notre régime constitutionnel ne sera pas devenu une réalité dans la commune et dans le département, comme il l'est déjà dans l'État. La décentralisation administrative pouvant seule combler la lacune existante, nous devons conclure qu'on ne saurait trop s'empresser de la proposer.

Mais, dira-t-on encore : « la France n'a-t-elle « pas fait, de 1787 à 1799, l'expérience des pouvoirs « collectifs locaux? Il est reconnu que ce mode « d'administration a beaucoup contribué aux dé- « sordres et aux excès révolutionnaires. En parta- « geant et en disséminant la responsabilité, les « pouvoirs collectifs l'annulent ».

Si les pouvoirs collectifs locaux ont, en effet, entièrement échoué en 1789 et dans les années qui suivirent, la raison en est (cela a été indiqué avec détails, chapitre II) qu'ils avaient reçu les conditions d'existence les plus défectueuses et les plus anarchiques. C'est à la même époque que prit naissance aussi le régime constitutionnel, et c'est pour les mêmes motifs qu'il succomba en 1793 et en 1799. Songe-t-on aujourd'hui à invoquer contre ce régime le précédent dont on arguë pour repousser les pouvoirs collectifs locaux? On chercherait vainement, en dehors de nos frontières, une seule contrée civilisée dans laquelle les affaires com-

munales et provinciales ne se trouvent pas remises à des pouvoirs collectifs. Tous les législateurs et tous les commentateurs étrangers regardent comme une vérité indiscutable que ces pouvoirs exercent une influence éducative des plus fécondes, qu'ils sont une conception à la fois très-libérale, très-conservatrice et très-sage. Pourquoi ne produiraient-ils pas chez nous les mêmes fruits ?

Il est certain que nous avons une tendance invétérée à exonérer de toute responsabilité les mandataires du pays, les assemblées et les conseils électifs, et au contraire à rechercher et à accuser sans cesse les agents exécutifs. Cette tendance, qui est en complet désaccord avec la doctrine constitutionnelle, résulte de ce que nous n'avons jamais pratiqué effectivement les institutions libres, et de ce que nous n'avons qu'une idée imparfaite et erronée des obligations de conduite et des procédés que ces institutions entraînent. L'unique moyen de remédier à cet état des esprits nous paraît être de mettre sous les yeux et à la portée de chacun, dans la commune, dans le canton et dans le département, des organes immédiats et pour ainsi dire palpables de responsabilité collective.

Les statuts de la plupart de nos sociétés industrielles placent, à côté du *directeur*, un *conseil d'administration*, qui non-seulement décide et contrôle, mais encore participe aux actes importants de la gestion quotidienne. On concevrait

difficilement que les actionnaires préférassent à ce pouvoir collectif le pouvoir personnel d'un agent unique. Les intérêts communaux et provinciaux ne sont-ils pas aussi complexes et aussi importants, ne doivent-ils pas être entourés des mêmes garanties que ceux des sociétés industrielles?

Si le lecteur réfléchit à nos divisions intestines, il pourra être saisi d'une autre préoccupation : « L'unité administrative, pensera-t-il sans doute, « ne serait-elle pas le seul lien capable de retenir « en faisceau un peuple déjà désagrégé jusqu'à « un certain point par les révolutions? Les partis « hostiles au gouvernement établi ne trouveraient-« ils pas dans les franchises locales des armes « nouvelles pour l'ébranler et peu à peu le dé-« truire? »

Ces craintes ne peuvent être suggérées que par un examen très-incomplet de la question. Nous espérons avoir fait comprendre que la décentralisation administrative fermerait aux pouvoirs locaux le domaine de l'État et de la politique, sur lequel actuellement ces pouvoirs ont le droit d'entreprendre (1); qu'elle diminuerait la respon-

(1) Notamment par les votes qu'ils sont appelés à émettre au sujet des fonds de police et des établissements d'utilité générale, par leurs nouvelles prérogatives touchant la nomination des maires, *agents de l'État*, par le contrôle qu'ils exercent sur les préfets eux-mêmes, *autres agents de l'État*, par leur participation à l'élection des membres du sénat, etc.

sabilité des agents officiels et augmenterait leur indépendance. Il est évident que, dans ces nouvelles conditions, l'autorité souveraine offrirait moins de prise qu'elle n'en offre aujourd'hui aux hostilités systématiques.

On ne peut d'ailleurs douter que notre unité administrative ne perpétue et ne grossisse continuellement les partis. Par suite de cette unité, un très-petit nombre de citoyens, la clientèle des hommes en possession du pouvoir et une certaine quantité d'élus sont seuls appelés à la gestion des affaires; la généralité de la population, même aisée et éclairée, est condamnée, pour tout ce qui a trait à la chose publique, ou à vivre inerte et stérile, ou à se jeter dans l'opposition, à dénigrer, à combattre. Les divers éléments qui la composent, sans contacts entre eux, ni avec les agents officiels, ne peuvent se modérer, et ne trouvent pas à se mêler, à s'entendre; demeurent désunis et intolérants les uns à l'égard des autres. Dans un pays soumis à cette manière d'être permanente, est-il possible que les antagonismes s'apaisent, que le gouvernement devienne la magistrature nationale, qu'il cesse d'être uniquement le parti victorieux?

Ainsi les intérêts comme les principes, l'exemple de l'Europe comme le souvenir de nos malheurs et de nos mécomptes, nous conseillent également de repousser les objections par lesquelles on défend

et on maintient l'organisation qui a été créée ou restaurée, au commencement du siècle.

§ II.

Qu'on nous permette, en terminant, d'invoquer à l'appui de nos conclusions un dernier argument, celui qui porte sur les antécédents de la question. Ce n'est pas sans surprise peut-être qu'on va lire certains témoignages, même officiels, se prononçant déjà avec instance en faveur de la décentralisation administrative, sous la restauration, sous le gouvernement de juillet, sous le second empire.

Nous avons cité les avertissements prophétiques que M. Henrion de Pansey faisait entendre dès 1824, à propos de nos lois communales. La même année (juin 1824), M. Royer-Collard finissait un de ses discours les plus célèbres par ces paroles bien dignes aujourd'hui encore d'être méditées : «...Nous « avons passé, en un jour, de la servitude à la « liberté ; et, faute de temps et de prévoyance, nous « avons laissé au milieu de nous tous les instru- « ments du despotisme... Le mal vient du pouvoir « monstrueux et déréglé qui s'est élevé sur la ruine « de toutes les institutions. Une société sans insti-

« tutions ne peut être que la propriété de son gou-
« vernement. En vain, on lui écrira quelque part
« des droits; *elle ne saura pas les exercer et ne*
« *pourra pas les conserver!..* »

Peu d'années après, de 1830 à 1834, M. de Villèle, observant du fond de sa retraite l'état de la France, jugeait qu'il était urgent d'établir une représentation méthodique des intérêts, et d'ouvrir largement les gestions locales. Dans son projet d'organisation municipale, départementale et régionale qui a été publié en 1874 (1), il proposait d'édicter des législations distinctes pour les communes rurales et pour les communes urbaines, d'adjoindre aux conseils municipaux et aux conseils généraux des conseils cantonaux et des conseils régionaux, d'accorder à chacun de ces groupes d'importants sujets d'activité.

A peu près vers le même temps, M. de Tocqueville attribuait à l'excès de centralisation la plupart de nos malheurs publics depuis le dix-septième siècle. « La centralisation, écrivait-il, qui a créé la France est occupée à la détruire... » Ailleurs, il portait ce jugement singulièrement applicable à notre situation présente :
« Sans institutions locales, une nation peut se
« donner un gouvernement libre ; mais elle n'a pas

(1) Projet d'organisation municipale, départementale et régionale par M. de Villèle. — Paris, Plon, 1874.

« l'esprit de la liberté. *Des passions passagères,* « *des intérêts d'un moment, le hasard des cir-* « *constances* peuvent lui donner les formes exté- « rieures de l'indépendance; mais le despotisme « refoulé dans l'intérieur du corps social reparaît « tôt ou tard à la surface... » Un peu plus loin, dans le même ouvrage, il ajoutait : « ... C'est dans la « commune que réside la force des peuples libres. « Les institutions communales sont à la liberté ce « que les écoles primaires sont à la science; elles « la mettent à la portée du peuple, elles lui en « font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en « servir (1)... »

Un autre homme d'État de cette époque, M. Vivien, d'abord partisan décidé de la centralisation, s'exprimait ainsi, en 1836, sur le développement de la vie municipale : « Une organisation communale qui donnerait un emploi à « toutes les facultés, un but à tous les efforts, qui « attacherait tous les citoyens au gouvernement de « l'État par les bienfaits de leur gouvernement « local, cette organisation serait une garantie pour « le pouvoir central, un élément de bien être dans « le présent, de sécurité dans l'avenir (2)... » Au moment où une mort prématurée le surprit (1854), M. Vivien commençait un grand ouvrage qui de-

(1) De la Démocratie en Amérique.

(2) Rapport sur le projet de loi municipale déposé à la séance de la Chambre des députés du 26 avril 1836.

vait indiquer les modifications à apporter dans notre administration pour qu'elle devînt compatible avec le système parlementaire.

Le lendemain de la révolution du 24 février 1848, dans un livre qu'il consacrait spécialement à la démocratie en France (1), M. Guizot nous adressait les conseils suivants : « ... On parle beau-« coup de la centralisation, de l'unité administra-« tive ; elle a rendu d'immenses services à la « France ; nous garderons beaucoup de ses formes, « de ses règles, de ses œuvres. Mais le temps de « sa souveraineté est passé ; elle ne suffit plus « aujourd'hui aux besoins dominants, aux périls « pressants de notre société. Ce n'est pas au « centre seul, c'est partout qu'est aujourd'hui la « lutte ; partout attaqués, il faut que les prin-« cipes essentiels de la morale, les bases de la « société soient partout défendus, et c'est trop « peu pour les défendre que des fonctionnaires « et des ordres venus du centre, même soutenus « par des soldats.... »

Lorsqu'on présenta à sa signature le décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation, l'empereur Napoléon III rédigea lui-même, a-t-on assuré, le préambule de l'acte ; ce préambule est ainsi conçu : « Considérant qu'on peut gouverner de loin, mais « qu'on n'administre bien que de près ; qu'en « conséquence, autant il importe de centraliser

(1) De la Démocratie en France.— Victor Masson. — Paris, 1849.

« l'action gouvernementale de l'État, autant il est « nécessaire de décentraliser l'action purement « administrative... » Si l'on eût mis à exécution des idées aussi justes, non point en augmentant l'autorité des préfets, des sous-préfets et des maires, mais en investissant le pays, les mandataires des communes et des départements, il est très-probable que nous serions parvenus sans secousses, peu à peu, tout naturellement, aux mœurs, à l'aptitude et au régime constitutionnels.

En 1862, le représentant de la monarchie traditionnelle, M. le comte de Chambord, frappé sans doute des bons effets moraux et sociaux que produisaient déjà sous ses yeux, en Autriche, les réformes du moment, exprimait, lui aussi, dans une lettre rendue publique (1), le souhait que la France fût dotée de la décentralisation administrative. Nous croyons utile de reproduire une des considérations qu'il fait valoir : « ... La décentralisa- « tion administrative n'est pas moins indispen- « sable pour asseoir sur de solides fondements le « régime représentatif, juste objet des vœux de la « nation. L'essai qui a été fait de ce régime à « l'époque où la France avait voulu confier de « nouveau ses destinées à la famille de ses anciens « rois, a échoué pour une raison très-simple, c'est « que le pays *qu'on cherchait à faire représenter*

(1) Cette lettre porte la date du 14 novembre 1862. — Frohsdorff.

« *n'était organisé que pour être administré*. Com-
« ment des assemblées, formées en quelque sorte
« au hasard et par des combinaisons arbitraires
« autant qu'artificielles, auraient-elles pu être la
« véritable et sincère représentation de la France?
« La décentralisation est seule capable de lui don-
« ner, avec la conscience réfléchie de ses besoins,
« une vie pleine, active, régulière, et de permettre
« que le gouvernement représentatif devienne une
« vérité. Elle seule aussi peut créer les mœurs
« politiques sans lesquelles les meilleures institu-
« tions se dégradent et tombent en ruines. En
« appelant tous les Français à s'occuper plus ou
« moins directement de leurs intérêts dans leurs
« communes, leurs cantons et leurs départements,
« on verra bientôt se former un personnel nom-
« breux, qui à l'indépendance et à l'intégrité join-
« dra l'expérience pratique des affaires. Alors les
« assemblées politiques, sorties pour ainsi dire des
« entrailles mêmes de la nation, aideront le gouver-
« nement à remplir sa haute mission, en lui appor-
« tant, avec leur utile concours, un contrôle aussi
« intelligent que dévoué, qui sera une force de
« plus, sans pouvoir être jamais un obstacle ou
« un péril.... »

C'est vers la même époque, de 1858 à 1861, que M. le duc de Broglie (Victor) composa son livre intitulé : *Vues sur le gouvernement de la France*. On sait qu'il y propose la séparation des intérêts

généraux et des intérêts locaux, la libre expansion des autonomies communales, cantonales, départementales et régionales, la localisation d'un grand nombre de fonctions publiques, etc. A-t-il cessé d'être d'une vérité saisissante ce tableau que nous lui empruntons ?

« Une nation dont toute l'activité politique se « réduit à fronder, à critiquer, à regarder faire en « se croisant les bras, perd promptement tout « bon sens, toute retenue, toute justice dans l'ap- « préciation des actes de l'autorité ; rien ne l'aver- « tit de la mesure, de l'exacte proportion des « choses ; rien ne lui apprend à distinguer la « vérité du mensonge, la réalité de l'exagération « ou de l'apparence ; elle s'indigne sans motif, ou « se livre en pure dupe aux promesses les plus « folles, aux espérances les plus chimériques ; « elle contracte des habitudes intraitables de mo- « bilité et de turbulence. Son gouvernement, quel « qu'il soit, s'épuise en vains efforts pour la satis- « faire ou pour l'éclairer. Les ministres succèdent « aux ministres, les révolutions aux révolutions ; « le malade se retourne alternativement d'un côté « sur l'autre, sans y trouver ce qu'il cherche. A « chaque phase nouvelle, on annonce des mer- « veilles ; mais ces merveilles, dès qu'on en ap- « proche, ce sont des bâtons flottants ; en arrivant « au pouvoir, les nouveaux venus y rencontrent « des difficultés qu'ils ont ignorées ou méconnues,

« précisément les mêmes difficultés sous le poids
« desquelles leurs prédécesseurs ont succombé.
« Ce qu'ont fait leurs prédécesseurs, ils le font à
« leur tour; et, à leur tour, ils en portent la peine;
« on les traite d'apostats, de renégats, tandis
« qu'ils ne sont que des étourdis auxquels les
« écailles tombent des yeux... »

Depuis 1862, M. de Rémusat (1), M. Laboulaye (2), M. Le Play (3), M. Léonce de Lavergne (4), M. Odilon-Barrot (5), M. Prévost-Paradol (6), M. Lanfrey (7), M. Paul Leroy-Beaulieu (8), ont publié sur notre mode d'administration et de gouvernement des travaux estimés. Tous ces écrivains, quoique d'origines et d'opinions différentes, se sont accordés à reconnaître que l'insuccès des tentatives faites, à partir de 1814, pour fonder en France les institutions libres est dû principalement au maintien de l'organisation de l'an VIII. Que le lecteur veuille bien réfléchir particulière-

(1) La Politique libérale. — Michel-Lévy. — Paris.
(2) L'État et ses limites. — Charpentier. — Paris.
(3) La Réforme sociale en France. — La Constitution de l'Angleterre. — Mame, Tours. Dentu, Paris. — Nous ne pouvions nous dispenser de placer M. Le Play parmi les principaux et récents promoteurs de la décentralisation administrative, bien que l'éminent écrivain ait traité la question à un point de vue plus général que celui qui fait l'objet du présent ouvrage.
(4) Les Assemblées provinciales. — Didier. — Paris.
(5) De la Centralisation. — Didier. — Paris.
(6) La France nouvelle. — Michel Lévy. — Paris.
(7) Études et Portraits politiques. — Charpentier. — Paris.
(8) De l'Administration en France et en Angleterre. — Guillaumin. — Paris.

ment à ce passage de l'ouvrage de M. Lanfrey, qui a pour titre, *Études et Portraits politiques :*

« ... La centralisation à la base et la liberté au « sommet, tel est le plan uniforme de nos concep- « tions politiques, de quelque opinion qu'elles « procèdent. C'est à ce contre-sens qu'on doit « principalement attribuer la caducité précoce « dont le régime constitutionnel a été atteint en « France. De là ce dépérissement mystérieux, « inexplicable, qui se dissimulait sous les appa- « rences les plus brillantes, qui était signalé par « les moins clairvoyants, et dont personne ne sa- « vait pourtant pénétrer ni l'origine, ni la vraie « nature. Aujourd'hui, à force d'y songer, on est « presque arrivé à comprendre qu'avec des indi- « vidus annihilés par une administration qui par- « tout se substitue à leur activité sous prétexte « de les dispenser de la pénible obligation « de faire leurs propres affaires, les plus belles « constitutions demeurent stériles. Le régime « constitutionnel vit surtout de mouvement inté- « rieur ; or, la centralisation ne se développe « qu'aux dépens de ce mouvement. Plus ses attri- « butions s'étendent, plus on voit augmenter « l'inertie de la nation et par suite l'immobilité « du gouvernement, à moins qu'il ne se jette dans « les grandes entreprises militaires, remède sou- « vent pire que le mal.

« Aussi, les esprits qui ont médité sur les

« dernières phases de notre histoire, jugent géné-
« ralement que pour fonder en France la liberté
« avec quelque chance de durée, il ne suffit pas
« de donner une tribune à quelques beaux diseurs;
« il faut intéresser directement au maintien des
« institutions la grande masse des citoyens. Ce
« résultat, on ne peut se flatter de l'avoir obtenu
« en leur reconnaissant une part de souveraineté
« infinitésimale et pour ainsi dire abstraite; ce
« qu'il leur faut, c'est une participation active et
« personnelle à toutes les affaires qui les touchent
« et qui sont à leur portée... »

« ... Ce qui fait qu'il y a si peu de gens chez
« nous pour s'intéresser à la chose publique, c'est
« qu'il n'y a pas à proprement parler de chose pu-
« blique. Les biens que ce mot désigne, l'admi-
« nistration est habituée à les considérer comme sa
« propriété. Le code civil dit cependant, au cha-
« pitre de la tutelle, que tous les biens du mineur
« lui seront rendus, à l'époque de sa majorité (1)... »

Ajoutons enfin qu'on ne peut aller étudier sur place les législations et les procédés de direction des pays étrangers, sans entendre constamment les administrateurs de ces pays s'étonner de ce que nous restions, après tant de révolutions, le peuple de l'Europe occidentale qui, en fait, ad-

(1) Études et Portraits politiques. — Page 342. — Deuxième édition — 1865.

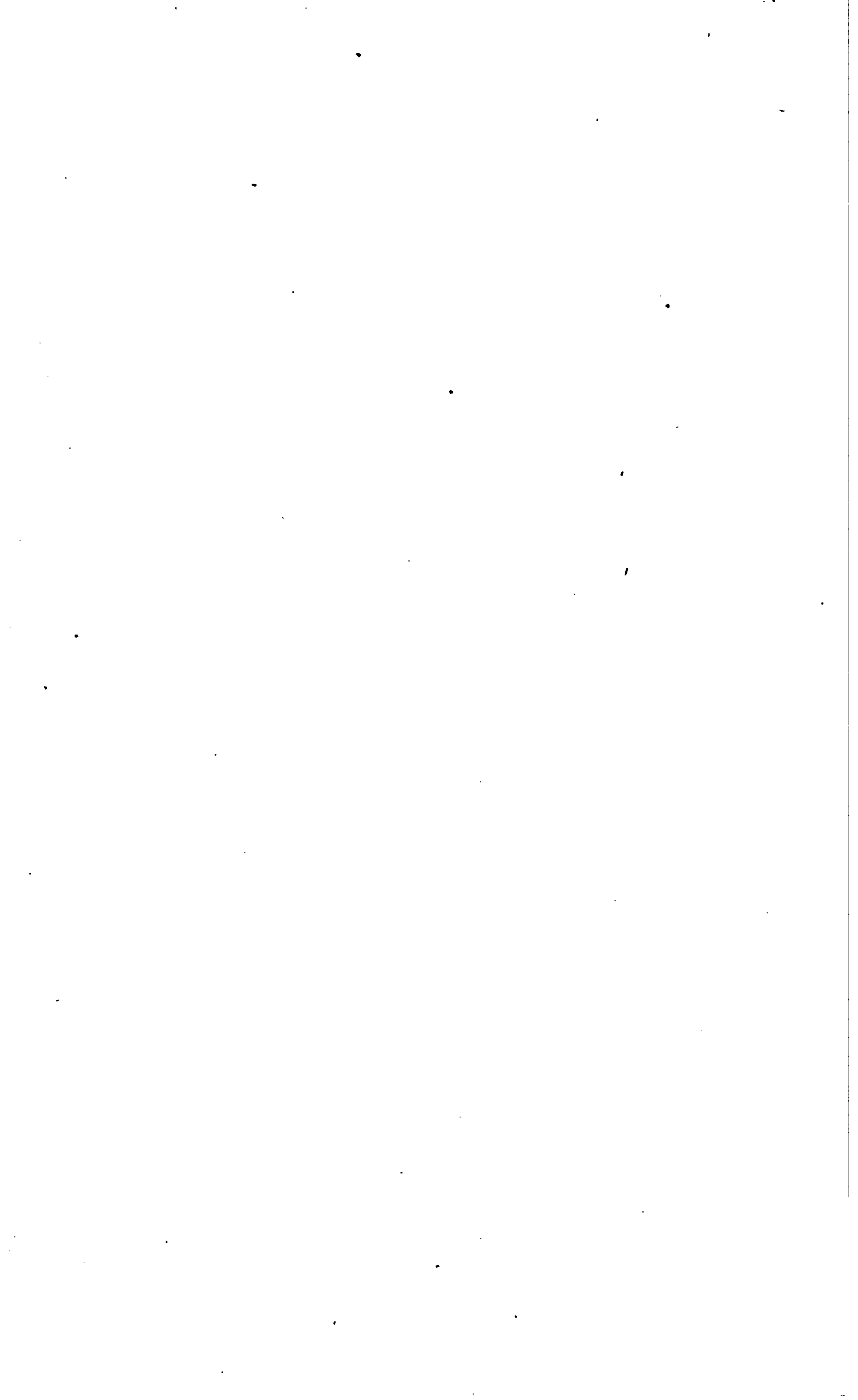
met le moins les particuliers à la gestion de la chose publique et des intérêts usuels et quotidiens.

A l'heure actuelle, le gouvernement de la république rallie aisément, dans la plupart des scrutins, la majorité des suffrages. Puisse-t-il ne pas oublier que la monarchie de 1814, la monarchie de 1830, le second empire ont obtenu, à leurs débuts, les mêmes succès; mais que ces trois régimes étant demeurés sans institutions locales vivantes, sans instruments d'éducation constitutionnelle et de préservation vraie, n'ont eu qu'une durée de quinze à vingt ans ! Puisse aussi chacun de nous se convaincre que la liberté n'est pas un don gratuit de la Fortune et encore moins des révolutions, qu'elle s'acquiert, se dévoloppe et se conserve par le travail, l'union, la modération, par la haute culture intellectuelle et morale!

« ... *C'est dans le gouvernement républicain,* a « écrit Montesquieu, beaucoup plus pour nous-« mêmes, semble-t-il, que pour ses contempo-« rains, *que l'on a besoin de toute la puissance de* « *l'éducation... Le ressort d'un état populaire,* « *c'est la vertu... Quand Sylla voulut rendre à* « *Rome la liberté, elle ne put plus la recevoir; elle* « *n'avait plus qu'un faible reste de vertu* (1)! ....»

(1) Esprit des lois. — Livre III. — Chapitre III.

APPENDICE.



ITALIE.

L'Italie est, parmi les nations placées sur nos frontières, celle qui a le plus récemment substitué à des gouvernements à peu près personnels et absolus le régime constitutionnel et la gestion effective du pays par le pays. Il est donc pour nous d'un très-haut intérêt de savoir avec précision de quelle manière elle a procédé dans cette œuvre difficile, et comment elle s'efforce d'assurer la bonne conduite de ses affaires.

A ce point de vue, nous ne saurions trop attirer l'attention du lecteur non-seulement sur les lois communales et provinciales du nouveau royaume constitutionnel, mais encore sur les décrets et règlements édictés de 1865 à 1872, dans le but notamment de pourvoir le mieux possible au recrutement du personnel administratif, d'organiser sagement le service quotidien des conseils et des comités exécutifs locaux ainsi que des préfectures, des sous-préfectures et des mairies, enfin de prévenir l'arbitraire, l'impéritie, l'incurie.

A l'heure présente, en France, nous sommes loin de posséder les garanties tutélaires dont ces lois, ces décrets et ces règlements ont doté nos voisins d'au-delà des Alpes. Ainsi, la nomination et ensuite le sort entier des directeurs, des chefs de division et de bureau ; de tous les fonctionnaires internes et externes de notre ministère de l'intérieur et de plusieurs de nos autres ministères sont

livrés à la discrétion de chacun des ministres qui se succèdent. L'organisation de nos bureaux de préfectures, de sous-préfectures et de mairies est également remise au bon plaisir des préfets, des sous-préfets et des maires. La nomination, l'avancement, la révocation des milliers d'employés, occupés dans ces bureaux, dépendent uniquement d'agents promus souvent à leurs charges grâce aux hasards de la politique, quelquefois dénués de toute compétence professionnelle et très-jeunes. Chacun a pu voir, à diverses époques et surtout dans ces dernières années, des ministres n'ayant aucun antécédent de quelque notoriété, des préfets en exercice depuis quelques mois seulement, bouleverser l'organisation des bureaux ou des services relevant de leur autorité personnelle, et briser, sans motifs sérieux, des employés expérimentés et intègres. On va se convaincre que de tels actes seraient, en Italie, inexécutables. Absorbés par nos discordes, nous n'apercevons pas que notre manière d'être, sur ce sujet comme sur tant d'autres, est en flagrante contradiction avec les mœurs et l'esprit constitutionnels, qu'elle doit nécessairement beaucoup nuire aux intérêts publics, et qu'elle finira par nous placer, vis-à-vis des nations voisines et pour tout ce qui a rapport au gouvernement et à l'administration, dans un état de complète infériorité.

En 1876, le ministère Depretis a soumis à la Chambre des députés un projet de réforme communale et provinciale tendant à un nouveau développement de décentralisation administrative. Une commission de la Chambre que présidait M. Cairoli, a examiné le projet et présenté, le 13 juin 1877, par l'organe de M. Marazio, un rapport et un autre projet. Depuis cette époque et conformément à un accord tacite intervenu entre le gouvernement et les principaux chefs du parlement, la discussion a été ajournée.

Beaucoup de députés et de sénateurs jugent qu'il n'est pas encore opportun de modifier la loi de 1865, à laquelle l'Italie doit, en partie, d'avoir réalisé, dans ses mœurs politiques, des progrès si rapides.

A la suite de cette loi de 1865, nous reproduisons les décrets et ordonnances relatifs à son exécution, au recrutement et au traitement des fonctionnaires et employés administratifs, enfin aux conditions imposées à ces fonctionnaires et employés pour leur nomination et leur avancement. Nous reproduisons aussi les règlements qui président aux travaux quotidiens des conseils et comités locaux, des préfectures, des sous-préfectures et des mairies.

Loi du 20 mars 1865 sur l'administration des communes et des provinces.

TITRE I.

Division territoriale du royaume. — Des autorités administratives.

Article premier. — Le royaume se divise en provinces, arrondissements, mandements (cantons) et communes.

Art. 2. — Dans chaque province il y a un préfet et un conseil de préfecture.

Art. 3. — Le préfet représente le pouvoir exécutif dans toute la province.

Il exerce les pouvoirs qui lui sont conférés par les lois et veille au maintien des droits de l'autorité administrative en élevant, toutes les fois que cela est nécessaire, les conflits de juridiction en conformité de la loi du 20 novembre 1853.

Il veille à la publication et à l'exécution des lois.

Il est préposé à la surveillance de toutes les administrations publiques, et, en cas d'urgence, il prend les mesures qu'il croit nécessaires pour la marche des différents services.

Il est préposé à la sûreté publique; il a le droit de disposer de la force publique et de requérir la force armée;

Il relève du ministère de l'intérieur et en exécute les instructions.

Art. 4. — Si le préfet est absent ou empêché, ses fonctions sont remplies par le conseiller de préfecture qui sera expressément désigné par un décret du roi.

Art. 5. — Le conseil de préfecture a les attributions qui lui sont conférées par les lois:

Il est appelé à donner son avis, dans les cas prévus par les lois et lorsqu'il en est requis par le préfet;

Les membres du conseil remplissent les attributions qui leur sont déléguées par le préfet;

Les secrétaires près les préfectures pourront être chargés, par décret royal, des fonctions de conseillers de préfecture.

Art. 6. — Le conseil de préfecture se compose de trois conseillers au plus.

Il pourra y avoir aussi des conseillers adjoints.

Le conseil est présidé par le préfet ou par celui qui en remplit les fonctions.

Art. 7. — Dans chaque arrondissement, il y a un sous-préfet, qui, sous la direction du préfet, exerce les pouvoirs qui lui sont attribués par les lois, exécute les ordres du préfet, et, dans les cas d'urgence, pourvoit aux nécessités du service, en en référant immédiatement à ce dernier.

Art. 8. — Les préfets et sous-préfets et ceux qui les suppléent, ne peuvent être appelés à rendre compte de leur gestion, que par l'administration supérieure, ni être soumis, au sujet de leur gestion, à aucune poursuite, sans l'autorisation du roi, après avis du conseil d'État.

Art. 9. — Près de chaque préfecture et sous-préfecture sont établis des employés de secrétariat.

L'organisation en sera déterminée par un décret royal.

TITRE II.

De l'administration communale.

Chapitre premier.

De la Commune.

Art. 10. — Chaque commune a un conseil communal et une junte municipale.

Elle doit avoir, en outre, un secrétaire et un bureau communal.

Plusieurs communes (communes rurales) peuvent avoir le même secrétaire.

Art. 11. — Le conseil est composé :

De 80 membres dans les communes dont la population dépasse 250,000 habitants ;

De 60 membres dans les communes dont la population excède 60,000 habitants ;

De 40 membres dans les communes dont la population dépasse 30,000 habitants ;

De 30 membres dans les communes dont la population dépasse 10,000 habitants ;

De 20 membres dans les communes qui en comptent plus de 3,000 ;

De 15 dans toutes les autres communes ;

Et de tous les éligibles, lorsque la population n'atteint pas le chiffre ci-dessus indiqué.

Art. 12. — La junte municipale se compose, outre le maire, de :

Dix assesseurs et quatre suppléants dans les communes dont la population dépasse 250,000 habitants ;

De huit assesseurs et de quatre suppléants dans les communes qui comptent une population supérieure à 60,000 habitants ;

De six assesseurs, dans les communes qui ont plus de 30,000 habitants ;

De quatre assesseurs, dans celles qui comptent plus de 3,000 habitants ;

Et de deux assesseurs, dans toutes les autres communes.

Dans ces derniers cas, le nombre des suppléants sera de deux.

Art. 13. — Le gouvernement du roi pourra décréter l'annexion de plusieurs communes quelle que soit leur population, si les con-

seils communaux en font la demande et en fixent d'un commun accord les conditions.

Les délibérations du conseil seront publiées.

Les électeurs et les propriétaires seront admis à faire leurs observations qui seront transmises au préfet; celui-ci adressera la demande au gouvernement du roi avec les documents y relatifs en donnant son avis.

Les communes qui entendent s'annexer auront la faculté de conserver distinctes leurs rentes patrimoniales et le passif qui appartient à chacune d'elles; il en sera de même des frais obligatoires pour l'entretien des chemins et des places publiques, ainsi que des autres dépenses indiquées aux nos 11, 12 et 13 de l'article 116 et au 1er paragraphe de l'art. 237.

Art. 14. — Les communes limitrophes de moins de 1,500 habitants n'ayant pas les ressources suffisantes pour supporter les dépenses communales, et dont les conditions topographiques rendront leur annexion commode, pourront être annexées par décret royal et après que le conseil provincial aura reconnu qu'elles remplissent toutes ces conditions.

Dans ces cas, les conseils communaux devront prendre leurs délibérations, et les intéressés seront entendus suivant le mode prescrit par le 2e paragraphe de l'article précédent, et il pourra y avoir lieu d'admettre les divisions patrimoniales ci-dessus indiquées au 3e paragraphe, lorsque des circonstances spéciales l'exigeront.

Il pourra être accordé aux communes entourées de murs la concession ou l'agrandissement de l'enceinte ou du territoire externe suivant la méthode indiquée dans l'article précédent.

Art. 15. — Les bourgades ou sections de communes peuvent demander, sur la proposition de la majorité de leurs électeurs, et obtenir, après un vote favorable du conseil communal et du conseil provincial, un décret royal qui les constitue en communes distinctes, lorsqu'elles ont une population non inférieure à 4,000 habitants et possèdent les ressources suffisantes pour faire face aux dépenses communales, et si, pour des circonstances locales, elles sont naturellement séparées de la commune à laquelle elles appartiennent.

Une bourgade ou section de commune pourra, par décret royal, être détachée d'une commune et annexée à une autre commune limitrophe, quand la demande en sera faite par la majorité des électeurs de la bourgade ou de la section, et que cette demande sera appuyée par un vote favorable tant de la commune à laquelle elle

entend s'annexer, que du conseil provincial qui prendra préalablement l'avis du conseil de la commune à laquelle appartient la section.

Art. 16. — L'unité de la commune restant intacte, les dispositions spéciales ci-dessus indiquées concernant la séparation des patrimoines et des frais, pourront être appliquées aux sections qui auraient plus de 500 habitants, si elles sont en état de pourvoir à leurs intérêts particuliers, et si les conditions des lieux exigent cette séparation qui sera ordonnée par décret royal, à la suite d'une demande que présenteront les contribuables de la section. Cette demande sera notifiée au conseil communal qui aura le droit d'y faire les oppositions et observations qu'il croira nécessaires.

Le préfet transmettra au gouvernement du roi les demandes de la section, conjointement avec les oppositions et les observations du conseil communal.

CHAPITRE II.

Des Élections.

Art. 17. — Les conseillers communaux sont élus par les citoyens qui ont vingt ans révolus, qui jouissent de leurs droits civils et qui payent annuellement dans la commune pour contributions directes de toute nature :

5 francs dans les communes de 3,000 habitants ou moins de 3,000 ;
10 francs dans celles de 3,000 à 10,000 habitants ;
15 francs dans celles de 10,000 à 20,000 habitants ;
20 francs dans celles de 20,000 à 60,000 habitants ;
25 francs dans celles qui dépassent 60,000 habitants.

Toutefois, dans les communes où le nombre des électeurs n'est pas double de celui des conseillers à élire, seront admis à prendre part au vote autant de contribuables choisis parmi les plus imposés après ceux dont il a été précédemment question, qu'il en faudra pour compléter le nombre sus-mentionné.

Sont assimilés aux citoyens de l'Etat pour l'exercice du droit visé dans le présent article, les citoyens des autres provinces d'Italie, quoiqu'ils soient étrangers à la commune.

Art. 18. — Sont également électeurs :

Les membres des académies, dont l'élection est approuvée par le roi, et ceux des chambres de l'agriculture et du commerce;

Les employés civils et militaires en activité de service, ou qui jouissent d'une pension de retraite, nommés par le roi, ou attachés au service du Parlement;

Les militaires décorés pour actions d'éclat;

Les décorés pour actes de courage et d'humanité;

Ceux qui ont été promus à des grades académiques;

Les professeurs et les maîtres autorisés à enseigner dans les écoles publiques;

Les procureurs près les tribunaux et les cours d'appel, les notaires, les comptables, les liquidateurs, les géomètres, les pharmaciens et les vétérinaires approuvés;

Les agents de-change et les courtiers qui exercent légalement.

(1) . . . .

Art. 26. — Ne sont ni électeurs ni éligibles, les illettrés, lorsqu'il reste dans la commune un nombre d'électeurs double de celui des conseillers; les femmes, les interdits, ceux qui sont pourvus d'un conseil judiciaire, ceux qui sont en état de faillite déclarée, ou qui ayant fait la cession de leurs biens, n'ont pas encore complétement payé les créanciers; ceux qui ont encouru des peines criminelles, s'ils n'ont pas obtenu la réhabilitation; ceux qui ont encouru des peines correctionnelles ou des interdictions spéciales, pendant le temps qu'ils les subissent; enfin ceux qui ont été condamnés pour vol, fraude ou attentat aux mœurs.

. . . .

Art. 36. — La députation provinciale prononcera sur les réclamations mentionnées à l'article 34, dans les cinq jours qui suivront leur réception, toutes les fois qu'elles sont faites par l'intéressé lui-même ou par son mandataire, et dans les cinq jours qui suivront le délai fixé par l'article 35, quand elles sont faites par un tiers ou d'office; les décisions seront motivées et notifiées aux intéressés.

. . . .

Art. 48. — Le droit électoral est personnel : aucun électeur ne peut se faire représenter, ni envoyer son vote par écrit.

(1) Nous supprimons dans cette reproduction de la loi de 1865 et dans celle des autres textes qui suivent, les parties présentant une grande analogie avec ce qui existe chez nous, par conséquent dénuées d'intérêt.

. . . .

Art. 55. — Les assemblées électorales ne peuvent s'occuper d'autre sujet que de l'élection des conseillers.

Toute discussion ou délibération leur est interdite.

CHAPITRE III.

Des Conseils communaux.

Art. 77. — Les conseils communaux se réunissent en session ordinaire deux fois par an :

La 1re en mars, avril ou mai ;

La 2e en octobre ou novembre.

Ces sessions seront closes dans le mois de mai ou de novembre.

La session ne peut durer plus de trente jours, à moins d'une autorisation de la députation provinciale.

Art. 78. — Le préfet, sur l'instance de la junte municipale ou d'un tiers des conseillers, et même d'office, peut ordonner la réunion extraordinaire du conseil communal pour délibérer sur des questions particulières qui devront être indiquées.

Toute autre réunion du conseil est illégale.

Art. 79. — La convocation des conseillers doit être faite par écrit et à domicile.

Art. 80. — L'avis pour les sessions ordinaires doit être donné quinze jours avant celui fixé pour celles-ci.

Pour les autres, l'avis doit être donné de manière que les conseillers demeurant dans le territoire communal puissent le recevoir en temps utile. Il doit spécifier les objets de la séance.

Art. 81. — Le préfet et le sous-préfet peuvent intervenir au conseil ou personnellement ou par l'intermédiaire d'autres officiers publics de l'ordre administratif; mais ils n'y ont pas voix délibérative.

Art. 82. — Sont subordonnées au conseil communal toutes les institutions créées au bénéfice de la généralité des habitants de la commune ou de ses sections, quand on ne peut pas leur appliquer les règles spéciales des institutions de charité, d'assistance ou de culte.

Les établissements de charité et d'assistance sont soumis à la surveillance du conseil communal, lequel peut toujours en examiner le service et en réviser les comptes.

Quand les intérêts concernant les propriétés et l'actif patrimoniaux des sections, ou les intérêts des paroissiens sont en opposition avec ceux de la commune ou d'autres sections de cette commune, le préfet convoque les électeurs des sections auxquelles appartiennent ces propriétés ou cet actif, ou les paroissiens, pour la nomination de trois commissaires qui régleront l'administration de la chose en litige avec les mêmes attributions que le conseil communal.

Le recours contre les décisions du préfet est ouvert selon la voie hiérarchique.

On réclamera le vote du conseil communal sur les changements relatifs à la circonscription des paroisses de la commune, pourvu que celle-ci supporte quelques frais pour ces mêmes paroisses.

Art. 83. — Sont soumis à l'examen du conseil les budgets et les comptes des administrations des églises paroissiales et des autres administrations locales, quand elles reçoivent des secours de la commune.

Le préfet, le conseil de préfecture entendu, prononce sur les débats qui se seraient élevées à la suite de cet examen.

Art. 84. — Le conseil communal, dans la session d'automne, nomme les membres de la junte municipale ;

Il arrête, pour l'année suivante, le budget et le bilan actif et passif de la commune et celui des institutions qui relèvent de la commune.

Il nomme les vérificateurs des comptes pour l'année courante, en les choisissant parmi des conseillers étrangers à la junte municipale.

Art. 85. — Dans la session de printemps :

Il revoit et rectifie les listes électorales ;

Il examine le compte de l'administration de l'année précédente à la suite du rapport des réviseurs, et délibère sur son approbation.

Art. 86. — Le maire et les autres membres de la junte dont on discute le compte, ont le droit d'assister à la discussion, quoique déchus de leurs fonctions, mais ils devront se retirer au moment du vote.

Aucun de ceux se trouvant en fonctions ne pourra présider le conseil durant cette discussion.

Le conseil élira un président temporaire.

Art. 87. — Dans l'une et dans l'autre session, le conseil com-

munal, conformément aux lois et aux réglements, délibère sur :

1° Les bureaux, les appointements, les indemnités et les salaires ;

2° La nomination, la suspension et le renvoi des employés, des instituteurs et des institutrices, des attachés au service sanitaire, des aumôniers et des receveurs et trésoriers s'il en existe, sauf les dispositions des lois spéciales en vigueur.

La nomination du secrétaire ne peut avoir lieu que conformément aux conditions établies dans un règlement approuvé par décret;

3° Les acquisitions, l'acceptation et le refus de legs et de dons ;

4° Les aliénations, les cessions de créances, les contrats portant hypothèque, les servitudes ou constitutions de rente foncière, les transactions sur les droits de propriété et de servitude;

5° Les actions à intenter et à défendre en justice, la création d'emprunts, les conditions des possessions usufruitières, la libération des rentes et des impôts qui sont à la charge de la commune;

6° Les règlements sur les modes de jouissance des biens communaux et les institutions qui appartiennent à la commune, de même que les règlements d'hygiène, édilité et police locale attribués par les lois aux communes;

7° La destination des biens et des établissements communaux;

8° Les constructions et les déplacements de cimetières;

9° Le concours de la communé à l'exécution de travaux publics, et aux dépenses obligatoires pour elle aux termes de la loi;

10° La création ou l'augmentation des dépenses et le virement des fonds d'une catégorie à l'autre du budget ;

11° Les impôts et les taxes à établir et à modifier dans l'intérêt de la commune, et les règlements qui peuvent être nécessaires pour leur application.

Enfin le conseil communal délibère en général sur toutes les questions concernnt l'administration municipale et qui ne rentrent pas dans les attributions de la junte ou du maire.

Art. 88. — Les séances du conseil communal seront publiques quand la majorité du conseil le décidera.

La publicité ne pourra jamais avoir lieu lorsqu'il s'agit de questions de personnes.

Art. 89. — Les conseils communaux ne peuvent délibérer si la moitié du nombre des conseillers attribué à chaque commune ne sont

présents. Cependant, à la seconde convocation qui aura lieu un autre jour, les délibérations sont valables quel que soit le nombre des conseillers présents, excepté toutefois lorsqu'il s'agit de la décision que prévoit l'article précédent. Dans le cas où l'on présenterait des propositions qui n'étaient pas comprises dans l'ordre du jour de la première convocation, elles ne pourront être soumises à la délibération que vingt-quatre heures après que l'avis en aura été donné à tous les conseillers.

Art. 90. — Toutes les délibérations seront toujours publiées en copie à la porte du prétoire, le premier jour de fête ou de marché qui suivra leur date.

Chaque contribuable de la commune pourra obtenir une copie des délibérations, moyennant redevance des droits y relatifs et fixés par un décret royal.

CHAPITRE IV.

De la Junte municipale.

Art. 91. — Le conseil communal nomme dans son sein les membres de la junte à la majorité absolue des suffrages.

La junte se renouvelle tous les ans par moitié; les membres déchus de leurs fonctions à la fin de l'année sont toujours rééligibles.

Art. 92. — La junte municipale représente le conseil communal dans l'intervalle de ses réunions, et intervient dans les cérémonies solennelles.

Elle veille à la marche régulière des services municipaux en faisant exécuter les délibérations du conseil.

Art. 93. — Il appartient à la junte :

1° De fixer le jour pour l'ouverture des sessions ordinaires et les convocations extraordinaires du conseil;

2° De nommer et de licencier, sur la proposition du maire, les hommes au service de la commune;

3° De délibérer sur l'emploi des sommes portées au budget pour les frais imprévus et, sur le virement d'un article à l'autre dans la même catégorie ;

4° De conclure les baux, les contrats rendus obligatoires par les lois ou discutés régulièrement par le conseil;

5° De préparer les rôles des taxes et des charges communales, soit générales, soit spéciales;

6° De former le projet de budget;

7° De proposer les règlements à soumettre aux délibérations du conseil;

8° De veiller à la formation régulière des listes électorales;

9° De participer aux opérations du recrutement déterminées par les lois;

10° D'arrêter les prix des voitures de place, des embarcations et des autres véhicules de service public à l'intérieur;

11° D'arrêter les prix du travail des hommes de peine de la place, portefaix et autres, quand il n'y a pas de convention spéciale;

12° De provoquer les actions possessoires.

Art. 94. — En cas d'urgence, la junte prend, sous sa responsabilité, les délibérations qui seraient de la compétence normale du conseil; elle en donne communication immédiate au préfet, et elle en réfère au conseil lui-même, à sa première réunion. A ces délibérations d'urgence sont applicables les dispositions de l'article 90.

Art. 95. — La junte municipale délibère à la majorité absolue des suffrages.

Ses délibérations ne sont pas valides si la moitié des membres qui la composent ne sont présents, et si ces derniers ne sont au moins au nombre de trois.

Art. 96. — La junte rend compte annuellement au conseil communal de sa gestion et de la manière dont elle pourvoit aux services qui sont dans ses attributions, ou auxquels il est pourvu sous sa direction ou responsabilité.

Chapitre v.

Du Maire.

Art. 97. — Le maire est le chef de l'administration communale et le représentant du gouvernement.

Art. 98. — La nomination du maire est faite par le roi.

Il est choisi parmi les conseillers communaux; il demeure en fonctions pendant trois ans, et peut être confirmé s'il conserve la qualité de conseiller.

Art. 99. — Nul ne peut être à la fois maire de plusieurs communes.

Art. 100. — Le maire, avant d'entrer en fonctions, prête serment devant le préfet ou son délégué.

Art. 101. — Les signes distinctifs des maires sont déterminés par un règlement approuvé par le roi.

Art. 102. — Le maire, comme chef de l'administration communale :

1° Envoie les avis pour la convocation du conseil, et le préside;

2° Convoque et préside la junte municipale, distribue aux membres de la junte les affaires sur lesquelles elle doit délibérer, veille à l'expédition du travail confié à chaque assesseur, et en assure au besoin l'exécution par un autre assesseur délégué par lui;

3° Propose les matières à traiter dans les réunions du conseil et de la junte;

4° Exécute toutes les délibérations du conseil relatives soit au budget, soit à d'autres objets, ainsi que celles de la junte, et signe les actes qui ont trait aux intérêts de la commune;

5° Réalise les contrats arrêtés par le conseil communal et par la junte;

6° Veille à l'observation des règlements;

7° Vaque aux opérations du cens selon les dispositions des lois;

8° Délivre les certificats de notoriété publique et les certificats d'indigence; accomplit les autres actes de ce genre qui concernent l'administration communale et qui ne sont pas réservés exclusivement à la junte;

9° Représente la commune en justice, soit comme défendeur, soit comme demandeur, et fait les actes conservatoires des droits de la commune;

10° Préside à tous les services et à toutes les institutions de la commune;

11° Peut suspendre tous les employés et tous les hommes salariés par la commune, en en référant soit à la junte, soit au conseil dans la première réunion, suivant les compétences respectives.

12° Assiste aux adjudications faites dans l'intérêt de la commune.

Art. 103. — Comme représentant du gouvernement, le maire est chargé, sous la direction des autorités supérieures:

1° De la publication des lois, des ordres et des manifestes du gouvernement;

2° De tenir les registres de l'État civil selon les règles établies par la loi;

3° D'accomplir les actes qui, dans l'intérêt de la sûreté et de la salubrité publiques, lui sont attribués par les lois et les règlements ;

4° De veiller à tout ce qui peut concerner l'ordre public ;

5° De s'assurer de la tenue régulière du registre de la population ;

6° D'informer l'autorité supérieure de tous les événements qui intéressent l'ordre public ;

7° Et en général d'assurer la bonne gestion de tous les intérêts.

Les conseillers communaux qui remplacent le maire seront eux-mêmes considérés comme représentants du gouvernement.

Art. 104. — Il appartient également au maire de prendre, pour assurer l'ordre et la salubrité publique, les mesures de circonstance et d'urgence que prévoit l'article 138 au n° 6, et de faire exécuter les ordres reçus aux frais des intéressés, sans préjudice pour ceux-ci de l'action pénale qu'ils auraient encourue.

La note de ces frais est rendue exécutoire par le préfet, après que la partie intéressée a été entendue, et remise au percepteur qui en fait le recouvrement dans les formes et avec les priviléges du fisc déterminés par les lois.

Art. 105. — Quand les communes sont divisées en bourgades ou sections, le maire peut déléguer ses fonctions de représentant du gouvernement, dans les bourgades ou sections, à l'un des conseillers et à défaut de conseillers, à l'un des éligibles, s'il croit cette mesure utile, soit pour cause d'éloignement du chef-lieu, soit pour cause de difficulté de communications.

Art. 106. — Les communes supérieures à 60,000 habitants, alors même qu'elles ne seraient pas divisées en bourgades ou sections, pourront demander à être fractionnées en quartiers ; dans ce cas, le maire aura la faculté de déléguer ses fonctions de représentant du gouvernement au sens des articles 103, 104 et 105 de la présente loi et de s'associer, toujours avec l'approbation du préfet, des assesseurs choisis parmi les éligibles.

Art. 107. — Il y a dans les bourgades ou sections qui auront leur patrimoine et leurs dépenses propres, aux termes des articles 13 et 16, un délégué du maire désigné par lui et agréé par le préfet. Ce délégué sera choisi parmi les conseillers ou, à leur défaut, parmi les éligibles des bourgades ou sections. Il exercera les fonctions de

représentant du gouvernement aux termes des articles 103, 104 et 105. Il fera exécuter les délibérations du conseil et de la junte. Dans la session de printemps, il présentera un rapport sur l'état et sur les besoins des bourgades ou sections. Ce rapport sera transmis au préfet conformément aux articles 130 et suivants.

Art. 108. — En cas d'absence ou d'empêchement du maire ou de l'assesseur délégué, leurs fonctions sont remplies par l'assesseur le plus âgé, et, à défaut d'assesseurs, par le plus âgé des conseillers.

Art. 109. — La révocation des maires est réservée au roi.

Ils pourront être suspendus par le préfet qui devra immédiatement en rendre compte au ministre de l'Intérieur.

Art. 110. — Les dispositions mentionnées dans l'article 8 sont applicables aux maires.

Chapitre VI.

De l'Administration et Comptabilité communales.

Art. 111. — Dans chaque commune on doit dresser un inventaire exact de tous les biens communaux meubles et immeubles.

On doit faire également dans chaque commune un inventaire de tous les titres, actes, papiers et écritures qui ont trait au patrimoine communal ou à son administration.

Ces inventaires seront revus à chaque changement de maire, et on y fera les modifications opportunes, chaque fois qu'il arrivera quelque changement dans le patrimoine communal.

Les inventaires et les additions ou modifications successives seront transmis, en copie, au préfet ou au sous-préfet.

Art. 112. — Les biens communaux doivent en règle générale être affermés.

Dans les cas cependant où la condition spéciale des lieux l'exige, le conseil communal pourra admettre la généralité des habitants de la commune à continuer la jouissance en nature du produit de ses biens, mais il devra publier un règlement pour déterminer les conditions de l'usage, et imposer des taxes de jouissance.

Art. 113. — L'aliénation des biens incultes peut être rendue obligatoire par la députation provinciale, le conseil communal entendu.

Art. 114. — Il doit être fait emploi des capitaux disponibles de toute espèce. Toutefois l'acquisition des titres d'une dette publique étrangère est interdite.

Art. 115. — Les dépenses de la commune sont obligatoires ou facultatives.

Art. 116. — Sont obligatoires les dépenses :

1° Pour le bureau et les archives de la commune ;

2° Pour les appointements du secrétaire et des autres employés ou agents ;

3° Pour le service des recouvrements et des paiements ;

4° Pour les impôts dûs par la commune ;

5° Pour le service sanitaire des médecins, chirurgiens et femmes chargées de soigner les pauvres, à moins toutefois qu'il n'y soit pourvu par des institutions particulières ;

6° Pour la conservation du patrimoine communal et l'accomplissement des charges qui y sont relatives ;

7° Pour le paiement des dettes exigibles ; en cas de litige, les sommes en question seront portées au budget et tenues en dépôt jusqu'à la fin du procès ;

8° Pour la mise en état et l'entretien des routes communales, comme aussi les dépenses faites pour garantir les habitations contre les rivières ou les torrents, et pour les autres travaux publics conformément aux lois, aux conventions et aux usages ;

9° Pour la construction et la conservation des ports et des phares et autres travaux maritimes conformément aux lois ;

10° Pour la conservation et la restauration des édifices et aqueducs communaux, des voies intérieures et des places publiques, lorsque les lois, les règlements et les usages n'en décident pas autrement ;

11° Pour les cimetières ;

12° Pour l'instruction élémentaire des garçons et des filles ;

13° Pour les illuminations lorsqu'elles sont d'usage ;

14° Pour la garde nationale ;

15° Pour les registres de l'état civil ;

16° Pour l'abonnement au recueil des actes officiels du gouvernement ;

17° Pour les élections ;

18° Pour la quote-part des frais de consorces ;

19° Pour la salle d'arrêts près le magistrat du lieu et pour la garde des détenus;

20° Pour la police locale;

Et en général toutes les dépenses qui sont mises à la charge des communes par des lois spéciales.

Art. 117. — Les dépenses qui ne sont pas visées dans le précédent article sont facultatives.

Art. 118. — En cas d'insuffisance de leurs revenus, les communes pourront dans les limites et dans les formes de la loi :

1° Créer des impôts recouvrables soit par exercice, soit par abonnement sur les comestibles, boissons, combustibles, matériaux de construction, fourrages, paille et autres denrées destinées à la consommation locale.

Elles ne peuvent cependant jamais imposer aucune charge ou défense au transit direct, sauf à déterminer les voies de passage dans l'intérieur du chef-lieu, ou à les prohiber lorsqu'il existe d'autres chemins de ceinture qui sont commodes;

2° Affermer le droit de peser, de mesurer publiquement les céréales et le vin, de louer des banquettes publiques à l'occasion des foires et des marchés, pourvu que tous ces droits ne revêtent pas un caractère coërcitif;

3° Imposer une taxe pour l'occupation des emplacements et places publiques, taxe qui devra être proportionnée à l'étendue de l'espace occupé et à l'importance de la situation;

4° Imposer une taxe sur les bêtes de trait, de selle ou de somme, et sur les chiens qui ne sont pas exclusivement attachés à la garde des maisons de campagne et des bergeries;

5° Voter des surtaxes aux contributions directes.

. . . .

Chapitre VII.

De l'ingérence gouvernementale dans l'administration communale et des délibérations des communes soumises à approbation.

Art. 130. — Les procès-verbaux des délibérations des conseils communaux et de la junte municipale, excepté celles relatives à la stricte exécution des mesures déjà arrêtées, de même que les rôles des revenus communaux, seront transmis par les maires au préfet ou au sous-préfet dans les huit jours de leur date.

Cet envoi sera constaté par un récépissé qui sera, par ces derniers, immédiatement envoyé à l'administration communale.

Art. 131. — Quand il s'agit d'un objet pour lequel la loi n'a pas expressément déclaré la nécessité de l'approbation, le préfet ou le sous-préfet examine si la délibération est régulière dans la forme et si elle n'est pas contraire à la loi.

Art. 132. — Si le préfet ou le sous-préfet reconnaît dans la délibération une des irrégularités indiquées dans l'article précédent, il peut en suspendre l'exécution par un arrêté motivé qui devra être immédiatement notifié à l'administration communale et même au préfet si l'arrêté émane du sous-préfet.

Art. 133. — Si, au contraire, le préfet ou le sous-préfet estime que la délibération ne contient aucune irrégularité, il renverra à la commune le procès-verbal de cette même délibération muni d'un simple *vu*.

Art. 134. — S'il se passe quinze jours à partir de la date du récépissé délivré par le préfet ou le sous-préfet aux termes de l'article 130, sans que l'exécution de la délibération ait été suspendue, et sans que le vu ait été apposé, la délibération devient exécutoire. Ce délai sera d'un mois pour les budgets et de deux mois pour les comptes.

Art. 135. — Cependant seront immédiatement exécutoires les délibérations d'urgence dans le cas où l'attente créerait un danger évident, reconnu à la majorité des deux tiers des votants.

Art. 136. — Le préfet, le conseil de préfecture entendu, déclare s'il y a lieu de procéder à l'annulation des délibérations dont on a suspendu l'exécution, et, le cas échéant, de celles prises d'urgence.

Si cette déclaration n'est pas faite dans les quarante jours qui suivent la date du récépissé prévu par l'article 130, l'annulation ne pourra plus être prononcée.

Art. 137. — Sont soumises à l'approbation de la députation provinciale les délibérations des communes qui ont pour objet :

1° L'aliénation d'immeubles, de titres de la dette publique, de simples titres de créances et d'actions industrielles, de même que la constitution de servitudes et la réalisation d'emprunts ;

2° L'acquisition d'actions industrielles et les emplois d'argent quand ils n'ont pas pour objet l'achat de biens immeubles ou des prêts sur hypothèque, ou quand cet argent n'est pas destiné à la

caisse d'épargne ou à l'acquisition de fonds publics de l'Etat, ou de bons du Trésor;

Les baux et locations pour plus de douze ans.

Art. 138. — Sont également soumis à l'approbation de la députation provinciale :

1° Les dépenses qui sont portées au budget pour plus de cinq ans;

2° Les changements dans la classification des routes et les projets pour l'ouverture ou la reconstruction de ces routes, lorsqu'aux termes de la loi, on aura pris au préalable l'avis des officiers du génie civil de la province;

3° L'institution de foires et de marchés;

4° Les règlements d'usage et d'administration des biens de la commune, dans le cas d'opposition des parties intéressées;

5° Les règlements des taxes et des impôts communaux;

6° Les règlements d'hygiène, édilité et police locale réservés aux communes par la loi.

Le préfet transmettra au ministère compétent une copie des règlements approuvés par la députation et relatifs aux matières indiquées aux paragraphes 5 et 6. Le ministère, après avoir entendu le conseil d'Etat, peut les annuler en tout ou en partie comme contraires aux lois et aux règlements généraux.

Art. 139. — Sont également approuvées par la députation provinciale les délibérations des conseils communaux qui regardent:

1° L'établissement des péages;

2° Les délibérations des conseils communaux qui augmentent l'impôt, lorsqu'il y a réclamation des contribuables qui payent ensemble le dixième des contributions directes imposées à la commune.

La réclamation devra être présentée vingt jours avant que la délibération ne devienne exécutoire.

La députation prend l'avis du conseil communal et statue en spécifiant les dépenses qu'elle rejette.

Art. 140. — Dans le cas où il y aurait à refuser ou à suspendre les approbations mentionnées dans les articles précédents, le préfet ainsi que la députation provinciale en feront connaître les motifs aux conseils communaux, et, sur les observations de ces derniers, procéderont à la décision.

Ils pourront également ordonner aux frais de la commune les recherches qu'ils croiront nécessaires.

Art. 141. — Il appartient à la députation provinciale, une fois le conseil communal entendu, de porter d'office au budget les allocations nécessaires pour les dépenses obligatoires.

Art. 142. — Quand la junte municipale ne délivre pas les mandats, ou ne donne pas d'exécution aux délibérations approuvées, ou bien si la junte ou le conseil communal ne prend pas les mesures rendues obligatoires par la loi, la députation provinciale avisera, sauf pour les questions qui concernent l'administration de la province.

Art. 143. — Les conseils communaux et les préfets pourront recourir contre les décisions des députations provinciales au gouvernement du roi, qui statuera par un décret royal, après avoir au préalable pris l'avis du conseil d'État.

Art. 144. — Aucun conseil communal ne pourra intenter en justice une action relative aux droits sur les biens immeubles, ni adhérer à une demande relative à ces mêmes droits sans en avoir obtenu l'autorisation de la députation provinciale sous la juridiction de laquelle se trouve la commune.

Art. 145. — Le préfet ou le sous-préfet pourra vérifier si le service des bureaux communaux est régulier.

En cas d'inexécution des obligations qui leur incombent, le préfet ou le sous-préfet pourra envoyer, à leurs frais, un commissaire qui serait chargé de l'expédition des affaires en retard.

Chapitre VIII.

Dispositions générales concernant l'Administration communale.

. . . .

Art. 151. — En cas de dissolution du conseil communal, l'administration de la commune sera provisoirement confiée à un délégué extraordinaire nommé par le roi, et qui sera à la charge de la commune.

Ce délégué exercera les attributions de la junte municipale.

Il présidera même le bureau provisoire pour les nouvelles élections.

TITRE III.

De l'Administration provinciale.

Chapitre premier.

Des Provinces.

Art. 152. — La province est un être moral; elle a la faculté de posséder; elle a une administration propre qui régit et représente ses intérêts.

Art. 153. — L'administration de chaque province est composée d'un conseil provincial et d'une députation provinciale.

Le préfet exerce sur elle les attributions qui lui sont confiées par les lois.

Art. 154. — Sont soumis à l'administration provinciale :

1° Les biens et l'actif patrimonial de la province et de ses arrondissements;

2° Les institutions et les établissements publics établis en faveur de la province ou de ses arrondissements;

3° Les fonds et les secours laissés à la disposition des provinces par des lois spéciales;

4° Les intérêts des diocèses, lorsqu'aux termes des lois cette administration participe à leurs dépenses.

Chapitre II.

Du Conseil provincial.

Art. 155. — Le conseil provincial se compose :

De 60 membres dans les provinces qui ont une population dépassant 600,000 habitants;

De 50 membres dans celles où la population dépasse 400,000 habitants;

De 40 membres dans celles où la population dépasse 200,000 habitants;

De 30 membres dans les autres.

Art. 156. — Le nombre des conseillers de chaque province est réparti par mandements ou cantons.

Art. 157. — Les conseillers provinciaux sont élus par tous les électeurs communaux du mandement. Ils représentent cependant la province entière.

Art. 158. — Nul ne peut être simultanément conseiller dans plusieurs provinces.

Quiconque est élu dans deux ou plusieurs provinces, ou bien dans deux ou plusieurs mandements d'une même province, doit opter pour l'un d'eux dans les huit jours qui suivent sa proclamation.

A défaut d'option, celui qui a été élu dans plusieurs provinces siége dans le conseil de la province où il a obtenu le plus grand nombre de suffrages; et s'il a été élu dans plusieurs mandements d'une même province, la députation provinciale procède au tirage au sort.

Art. 159. — Pour les élections des conseillers provinciaux on procédera aux mêmes époques et dans les mêmes règles et formes que celles fixées pour les élections des conseillers communaux, en en faisant pourtant la constatation sur des procès-verbaux séparés.

Art. 160. — Une fois les opérations finies aux termes de l'article 73, le président du bureau principal de chaque commune, transmet immédiatement au préfet les procès-verbaux de l'élection.

La députation provinciale en séance publique annoncée par un manifeste du préfet, vérifie la régularité des opérations, statue sur les recours qui ont surgi, fait le dépouillement des votes, proclame conseillers provinciaux les candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix et notifie ses décisions aux élus.

Art. 161. — On pourra interjeter appel des décisions de la députation devant le conseil provincial dans sa première session. Le conseil prononce définitivement.

Il n'y a pas de recours devant les tribunaux contre les délibérations du conseil provincial.

Art. 162. — Ne peuvent être élus conseillers provinciaux :

Ceux qui ne paient aucune contribution dans la province, ou qui n'y ont pas leur domicile, les mineurs de 25 ans, les ecclésiastiques et ministres des cultes visés à l'article 25, les fonctionnaires qui sont commis à la surveillance des provinces, les employés de leurs bureaux, ceux qui ont le maniement des deniers provinciaux ou un procès pendant avec la province, les employés, les comptables des communes et des institutions de charité, de bienfaisance et de culte

de la province, et enfin ceux qui se trouvent sous le coup de l'exclusion mentionnée à l'article 25 de la présente loi.

Art. 163. — Le conseil provincial se réunit au chef-lieu de la province.

Art. 164. — Toutes les sessions du conseil provincial sont ouvertes et fermées au nom du roi par le préfet ou par son représentant.

Le préfet peut assister aux séances en qualité de commissaire du gouvernement et faire les observations qu'il croit opportunes, mais il n'a pas voix délibérative.

Il a la faculté de suspendre la session pour quinze jours, en en référant immédiatement au ministre.

Art. 165. — Le conseil provincial se réunit de plein droit chaque année le premier lundi de septembre en session ordinaire.

Il peut encore être convoqué extraordinairement par le préfet, ou sur sa propre initiative, ou à la suite d'une proposition de la députation.

La session extraordinaire est annoncée dans les journaux de la province.

Les convocations sont faites par le préfet sur avis écrit déposé à domicile.

Art. 166. — La durée ordinaire de la session est de quinze jours; elle ne peut être réduite que d'un commun accord entre le préfet et le conseil.

Elle peut être prorogée de huit jours par décision du conseil, mais jamais au-delà de ce terme sans l'assentiment du préfet.

Art. 167. — Dans les cas de convocation extraordinaire, et quand le préfet autorise la prorogation de la session ordinaire, l'acte de convocation ou de prorogation doit indiquer les objets et l'ordre des délibérations.

Art. 168. — Le conseil provincial, dans la première séance, est présidé par le doyen d'âge des conseillers; le plus jeune remplit les fonctions de secrétaire.

Dans la même séance, le conseil nomme parmi ses membres, à la majorité absolue des voix, au premier tour de scrutin, ou à la majorité relative, au second tour, un président, un vice-président, un secrétaire et un sous-secrétaire, qui demeurent en fonctions pendant toute l'année.

Il élit également dans son sein les contrôleurs des comptes de la députation provinciale.

Art. 169. — Le conseil provincial ne peut délibérer dans sa première réunion, si la moitié au moins de ses membres n'est pas présente; cependant à la seconde réunion, qui devra avoir lieu un autre jour, les délibérations sont valides si le tiers des conseillers y assiste.

Art. 170. — Les présidents des conseils provinciaux peuvent soumettre directement au ministre de l'intérieur, avec leurs observations, les délibérations sur lesquelles il leur paraît utile d'appeler l'attention du gouvernement.

Art. 171. — Le conseil provincial choisit parmi ses membres une députation chargée de le représenter dans l'intervalle des sessions.

Art. 172. — Il appartient au conseil provincial en conformité des lois et des règlements de pourvoir par ses délibérations :

1° A la création d'établissements publics dans la province ;

2° Aux contrats d'acquisitions et aux acceptations de dons et de legs ;

3° Aux affaires qui concernent l'administration du patrimoine de la province ;

4° A l'instruction secondaire et technique, lorsqu'il n'y a pas d'institutions particulières, ou que le gouvernement autorisé par des lois spéciales n'y a pas pourvu ;

5° Aux institutions et établissements publics provinciaux, lorsqu'ils n'ont pas une administration propre ;

6° A l'entretien des aliénés indigents de la province ;

7° Aux pensions à donner aux élèves de l'école normale et à l'inspection des écoles élémentaires ;

8° Aux routes provinciales et aux travaux concernant les rivières et torrents mis par la loi à la charge de la province ;

9° Aux règlements pour la conservation et la coupe des bois, et aux us et coutumes agricoles ;

10° Aux subsides en faveur des communes ou associations pour travaux publics, pour l'instruction publique, et pour instituts d'utilité publique ;

11° A la formation du budget, au virement d'une catégorie à l'autre des dépenses portées au budget, à l'examen des comptes de

caisse du trésorier, du compte administratif de la députation, et à l'emploi des fonds disponibles;

12° Aux actions à intenter et à soutenir en justice;

13° A l'établissement des péages sur les ponts et routes provinciales;

14° Au concours de la province aux ouvrages et dépenses qui sont obligatoires aux termes de la loi;

15° A la création des emprunts;

16° Aux règlements des institutions appartenant à la province et de leurs intérêts administratifs;

17° A l'inspection des institutions et établissements publics provinciaux, quand même ces institutions auraient une administration propre;

18° A la nomination, suspension et révocation des employés attachés aux bureaux et établissements provinciaux, suivant les conditions prescrites par les lois et les règlements régissant cette matière.

19° A la conservation des monuments et des archives de la province;

20° A la fixation du temps pendant lequel la chasse et la pêche peuvent être autorisées, sauf les dispositions de lois spéciales;

21° A la conservation des édifices, des propriétés et des archives administratives de la province.

Sont applicables aux règlements visés dans le présent article les sanctions prévues par l'article 146.

Art. 173. — En cas d'insuffisance des revenus et des recettes ordinaires pour couvrir les dépenses provinciales, il y est suppléé par des centimes additionnels aux impôts directs et par les autres voies et moyens déterminés par les lois.

Art. 174. — Les dépenses provinciales sont obligatoires ou facultatives.

Sont obligatoires les dépenses :

1° Pour les traitements des employés de l'administration provinciale et de ses bureaux;

2° Pour la mise en état et l'entretien des ponts, des chaussées et des routes provinciales;

3° Pour le concours à la construction et à l'entretien des digues contre les rivières et les torrents conformément aux lois;

4° Pour la construction et l'entretien des ports et phares et autres services maritimes conformément aux lois;

5° Pour l'instruction publique secondaire et technique, quand il n'y est pas pourvu par des institutions privées, ou par le gouvernement autorisé par des lois spéciales ;

6° Pour le casernement des carabiniers royaux conformément aux règlements de cette arme ;

7° Pour les visites sanitaires dans les cas d'épidémie épizoötique ;

8° Pour le service des recouvrements et des paiements ;

9° Pour la part contributive à certaines dépenses de l'État ;

10° Pour l'entretien des aliénés indigents de la province ;

11° Pour le paiement des dettes exigibles ;

12° Pour l'inspection des écoles élémentaires ;

13° Pour les pensions affectées aux élèves des deux sexes des écoles normales actuellement à la charge de l'État, en vertu de l'article 365 de la loi du 12 novembre 1859, sur l'instruction publique ;

14° Pour les bureaux de préfecture et de sous-préfecture et leur mobilier ;

15° Pour le logement et le mobilier des préfets et des sous-préfets ;

Et généralement pour les autres objets mis par les lois du royaume à la charge de la province.

Sont facultatives les dépenses non visées dans les paragraphes précédents, et qui se réfèrent à des objets de compétence provinciale.

Art. 175. — Le conseil provincial exerce sur les établissements d'assistance et de culte et sur les autres établissements publics les attributions dont la loi l'investit.

Art. 176. — Le conseil provincial délibère aux termes des lois :

1° Sur les changements proposés à la circonscription de la province, des arrondissements, des mandements et communes, et sur les désignations des chefs-lieux ;

2° Sur les modifications à introduire dans la classification des routes nationales comprises dans la province ;

3° Sur la direction de nouvelles routes à construire par association ;

4° Sur l'établissement des consorces ou associations ;

5° Sur l'établissement ou la suppression des foires ou marchés ou sur le changement de leur date ;

Et généralement sur les objets à l'égard desquels son vote est prescrit par la loi ou demandé par le préfet.

Art. 177. — Il peut charger un ou plusieurs de ses membres de contrôler spécialement la gestion des établissements publics fondés ou entretenus par la province.

Art. 178. — Il peut charger également un ou plusieurs de ses membres, de faire toutes les enquêtes dont il peut avoir besoin pour l'exercice de ses fonctions.

Chapitre III.

De la Députation provinciale.

Art. 179. — La députation provinciale est composée du préfet qui la convoque et la préside, et des membres élus par le conseil provincial à la majorité absolue des suffrages.

Ses membres sont au nombre de dix dans les provinces où la population dépasse 600,000 habitants;

De huit dans celles qui ont plus de 300,000 habitants;

De six dans les autres.

On élira également des membres suppléants au nombre de quatre dans les provinces dépassant 600,000 âmes, et de deux dans les autres pour remplacer les membres ordinaires absents ou légitimement empêchés.

Art. 180. — La députation provinciale :

1° Représente le conseil dans l'intervalle de ses réunions;

2° Pourvoit à l'exécution des délibérations du conseil provincial ;

3° Prépare le budget des recettes et des dépenses;

4° Suspend les employés des bureaux et des établissements provinciaux, sauf à en référer au conseil ;

5° Nomme, suspend, révoque les personnes salariées à la charge de la province;

6° Intervient aux contrats et en détermine les clauses conformément aux délibérations du conseil ;

7° Délibère sur la distribution des sommes portées au budget pour les dépenses imprévues et sur le virement d'un article à un autre de la même catégorie ;

8° Fait les actes conservatoires des droits de la province ;

9° En cas d'urgence, fait les actes et donne les avis réservés au conseil en informant celui-ci dans sa première réunion;

10° Accomplit les études préparatoires des affaires à soumettre aux délibérations du conseil;

11° Rend annuellement compte au conseil de son administration;

12° Exerce envers les communes, les associations et les œuvres pies les attributions de tutelle que la loi lui confie;

13° Rassemble chaque année dans un rapport général toutes les notices statistiques relatives à l'administration de la province, et les soumet tant au gouvernement qu'au conseil provincial dans les formes établies par les règlements généraux;

14° Donne son avis au préfet toutes les fois qu'elle en est requise.

Art. 181. — Le préfet, en sa qualité de président de la députation provinciale :

1° Représente la province en justice;

2° Procède, au sujet des contraventions aux règlements provinciaux, conformément aux articles 147, 148 et 149;

3° Signe les actes relatifs aux intérêts de l'administration provinciale;

4° A la surveillance des bureaux et des employés provinciaux;

5° Assiste aux enchères en personne ou par l'intermédiaire d'un des membres de la députation provinciale qu'il aura délégué;

6° Signe les mandats concurremment avec un membre de la députation provinciale.

Art. 182. — En cas d'empêchement, le préfet pourra se faire représenter auprès de la députation provinciale par un conseiller de préfecture.

Art. 183. — Ne peuvent faire partie de la députation provinciale :

1° Ceux qui reçoivent un salaire de l'État, des provinces, des communes et des institutions de charité, de bienfaisance et de culte existant dans la province;

2° Les adjudicataires de travaux qui se font pour le compte des provinces, des communes ou des institutions précitées, et ceux qui, même indirectement, ont un intérêt dans ces entreprises;

3° Les frères, parents et alliés au degré indiqué dans l'article 27.

Art. 184. — Quand un maire, un conseiller communal, ou un

membre de l'administration des institutions mentionnées dans l'article précédent sont en même temps membres de la députation provinciale, ils ne peuvent ni voter, ni assister aux séances, chaque fois qu'on traite les affaires de la commune ou de l'institution à l'administration de laquelle ils appartiennent.

La même disposition est applicable à tous ceux qui ont ou qui auraient eu une ingérence dans les affaires soumises aux délibérations de la députation provinciale.

Art. 185. — Les délibérations de la députation provinciale ne sont valables que si la majorité des membres qui la composent est présente.

Une proposition est considérée comme adoptée lorsqu'elle a obtenu la majorité absolue des suffrages.

Art. 186. — La députation dresse un règlement de service pour l'exercice de ses attributions.

Art. 187. — Les membres de la députation provinciale se renouvellent par moitié tous les ans.

Ils sont toujours rééligibles.

. . . .

Art. 189. — La qualité de membre de la députation cesse lorsqu'on constate un des empêchements indiqués à l'article 183.

CHAPITRE IV.

De l'ingérence du Gouvernement dans l'Administration provinciale.

Art. 190. — Les procès-verbaux des délibérations des conseils provinciaux sont transmis par le président au préfet dans les huit jours de leur date.

Le préfet en accuse immédiatement réception.

Art. 191. — Le préfet examine si les délibérations sont régulières dans la forme, si elles sont dans les attributions du conseil, et si elles sont conformes aux lois.

Art. 192. — Les délibérations deviennent exécutoires si le préfet ne les a pas annulées pour l'un de ces motifs, dans le délai de vingt jours à partir de la réception des procès-verbaux, et de deux mois si elles ont rapport au budget.

Cependant l'approbation du préfet est nécessaire pour la validité des délibérations des conseils provinciaux, quand elles ont pour objet les actes prévus par les articles 137 et 138.

Les communes payant ensemble le dixième des contributions directes imposées aux provinces, auront la faculté de se pourvoir contre les délibérations des conseils provinciaux qui augmentent leurs impôts.

Art. 193. — L'annulation des délibérations est prononcée par le préfet, après l'avis préalable du conseil de préfecture.

Le recours est ouvert contre ces décisions devant le ministre de l'intérieur, qui après avoir entendu le conseil d'État, provoque un décret royal.

Art. 194. — Sont soumises à l'approbation du préfet, après l'avis préalable du conseil de préfecture, les délibérations qui engagent le budget provincial pour plus de cinq exercices, et celles relatives à la création d'établissements publics aux frais de la province.

Art. 195. — Les délibérations des conseils provinciaux qui apportent des modifications à la marche ou aux conditions générales techniques et économiques des routes intéressant plusieurs provinces, ainsi que les délibérations qui ont pour objet de modifier le cours des eaux publiques doivent être approuvées par le ministre des travaux publics, après l'avis préalable du conseil supérieur.

Chapitre v.

Dispositions générales concernant l'Administration provinciale.

Art. 196. — Le conseil provincial a des employés qui lui sont propres.

Les chefs de service sont nommés par le conseil provincial, lés autres employés par la députation.

. . . .

Art. 199. — Les séances du conseil provincial sont publiques.

La publicité ne peut jamais avoir lieu lorsqu'il s'agit de questions de personnes.

Art. 200. — Les actes des conseils provinciaux sont publiés et affichés.

Art. 201. — En cas de dissolution du conseil provincial, le préfet, après avoir entendu le conseil de préfecture, exerce les attributions confiées par la loi à la députation provinciale pour l'administration de la province et pour la tutelle des communes et des œuvres pies.

. . . .

TITRE IV.

Dispositions communes à l'Administration communale et à l'administration provinciale.

Art. 211. — Celui qui préside l'assemblée des conseils créés par la présente loi est investi de pouvoirs discrétionnaires pour maintenir l'ordre, l'exécution des lois et la régularité dans les discussions et délibérations.

Il a la faculté de suspendre et de lever la séance en en dressant un procès-verbal qu'il transmet au préfet, ou au sous-préfet s'il s'agit de conseil communal ou de junte municipale, et au ministre de l'intérieur s'il s'agit d'autres conseils.

Il peut, dans les séances publiques, après avoir donné les avis opportuns, ordonner qu'on expulse de l'auditoire quiconque est cause de désordre, et même prescrire des arrestations.

. . . .

Art. 215. — Il ne pourra jamais être donné aux conseillers aucun mandat impératif; s'il est donné, il n'est pas obligatoire.

Art. 216.— L'initiative des propositions à soumettre aux conseils appartient indistinctement à l'autorité administrative, au président et aux conseillers.

On discutera d'abord les propositions de l'autorité administrative, puis celles des présidents, et enfin celles des conseillers par ordre de présentation.

Art. 217. — Les conseils peuvent charger un ou plusieurs de leurs membres de faire un rapport sur les objets qui exigent des recherches ou un examen spécial.

. . . .

Art. 227. — Sont nulles de plein droit les délibérations prises en assemblées illégales ou sur des sujets étrangers aux attributions du conseil, ou si l'on a violé les dispositions des lois.

. . . .

Art. 235. — Le roi a la faculté, pour de graves motifs d'ordre public, de dissoudre les conseils provinciaux et communaux; mais de nouvelles élections devront avoir lieu dans un délai qui ne dépassera pas trois mois.

Règlement pour l'exécution de la loi sur l'Administration communale et provinciale du 20 Mars 1865, approuvé par décret royal du 8 Juin 1865.

TITRE I.

Des Préfets, des Sous-Préfets et de leurs fonctions.

Article premier. — Le préfet est chargé d'assurer la marche régulière des bureaux et des services publics confiés à sa direction et à celle des fonctionnaires qui relèvent de lui.

Il surveille les fonctionnaires et les agents attachés aux diverses administrations de l'État; il propose aux ministères les mesures qu'il juge opportunes pour le bien général.

Il maintient la discipline dans les bureaux et fait exécuter les règles relatives aux congés ordinaires et extraordinaires ainsi que celles concernant les heures de travail. Il tient la main à ce qu'on observe dans la conduite des affaires la probité et la réserve les plus scrupuleuses.

Le préfet rédige au mois de novembre de chaque année un rapport au ministre de l'intérieur sur les conditions générales de la province et de ses institutions et êtres moraux. Ce rapport doit traiter par chapitres les sujets suivants:

1° Etat économique des communes;

2° Régularité des élections et concours des électeurs;

3° Garde nationale et manière dont est fait le service;

4° Etat économique et moral des institutions de bienfaisance;

5° Etat de la santé publique et des cimetières;

6° Sûreté publique et mendicité;

7° Ouverture de nouvelles routes et entretien de celles déjà existantes;

8° Instruction publique;

9° Industrie en général, en faisant connaître d'une manière précise si les fabriques et les établissements industriels se trouvent en voie d'augmentation ou de diminution;

10° Conditions morales et économiques de la population des villes et des campagnes, comparées à celles de l'année précédente, avec détails sur le recouvrement des impôts;

11° Toutes les autres matières qui peuvent être ultérieurement indiquées par le ministre de l'intérieur.

Art. 2. — Le préfet pourvoit à la publication des actes du gouvernement.

Art. 3. — Quand le préfet reconnaît la nécessité de réclamer l'intervention de la force armée, il doit recourir à l'autorité militaire supérieure de la localité, qui est obligée de répondre à sa requête, sauf le cas d'impossibilité justifiée.

En cas d'urgence, le préfet peut, comme autorité de sûreté publique, requérir directement l'assistance de la force armée, c'est-à-dire des troupes royales se trouvant dans les casernes ou aux corps de garde.

Art. 4. — Le conseiller destiné à remplir les fonctions de préfet en cas de vacance ou d'absence, ne peut, sauf les cas d'urgence manifeste, apporter aucune innovation aux modes et ordres du service déjà établis.

Art. 5. — Les avis du conseil de préfecture doivent indiquer expressément les noms des conseillers présents et celui du rapporteur.

Art. 6. — Le préfet peut attribuer à chaque conseiller la direction d'un des services de la préfecture.

Art. 7. — Le secrétaire général de la préfecture relève immédiatement du préfet, il surveille le classement et l'expédition des affaires, il dirige le bureau des archives, il certifie les copies des actes émanant du préfet, il dresse acte des contrats et des adjudications; enfin il veille à l'exécution des règlements et instructions concernant les bureaux.

Les mêmes obligations incombent, dans les arrondissements, aux secrétaires de sous-préfectures.

Art. 8. — Les services de la préfecture comprennent quatre divisions :

La 1re division a dans ses attributions le secrétariat et les affaires qui se rattachent au conseil de préfecture et à la députation provinciale.

La 2e division est chargée de l'administration des corps moraux ;

La 3e division traite les affaires relatives à la sûreté publique, au service militaire, au recrutement et à la santé publique.

La 4e division pourvoit à l'administration gouvernementale, à la

comptabilité, aux contributions et en général à l'expédition de toutes les affaires qui ne sont pas classées.

Art. 9. — Le préfet a la faculté de fractionner encore par sections les divisions sus-mentionnées, toutes les fois qu'il le jugera convenable pour la prompte expédition des affaires.

Les sous-préfectures doivent adopter une répartition du travail autant que possible conforme à celle établie dans la préfecture.

Art. 10. — Il sera tenu, pour le classement des affaires dans les bureaux de la préfecture ou de la sous-préfecture, un registre spécial sur lequel on inscrira tous les actes et toutes les lettres à l'arrivée comme au départ, et avec une analyse sommaire.

Il devra être ouvert un autre registre spécial, avec tableau alphabétique, pour la recherche des documents déposés soit dans les bureaux, soit dans les archives.

La forme et les divisions de ces registres seront déterminées par des instructions du ministre.

Art. 11. — Le premier et le seizième jour de chaque mois, l'employé chargé de la tenue du registre de protocole doit présenter au préfet ou au sous-préfet une liste des affaires enregistrées depuis plus de quinze jours et auxquelles il n'a pas encore été donné une solution.

. . . .

TITRE II.

Chapitre premier.

De la Commune, du Bureau et du Secrétaire.

Art. 17. — La faculté accordée aux communes par le § 3 de l'article 10 de la loi organique s'étend même au local du secrétariat, pourvu qu'on tienne toujours séparés les registres et les papiers propres à chaque commune.

La salle des réunions communales ou une pièce contiguë devra être pourvue d'armoires fermées, pour le dépôt des papiers publics.

Les clés de ces armoires doivent demeurer constamment entre les mains du secrétaire, responsable des papiers publics.

Si le maire ou la junte enjoint au secrétaire de retirer ou de remettre des papiers, celui-ci aura le droit d'exiger qu'on lui adresse cet ordre par écrit, et il ne restituera cet ordre que lorsqu'on lui rendra les papiers.

Art. 18. — Nul ne peut être nommé secrétaire communal ni en recevoir le traitement s'il ne justifie au préalable :

1° Qu'il est majeur ;

2° Qu'il n'a pas été condamné à une peine criminelle, ni pour vol, fraude ou attentat à la pudeur ;

3° Qu'il a obtenu le brevet de capacité du préfet de la province, à la suite d'un examen subi devant une commission composée du préfet qui la préside personnellement ou par l'intermédiaire d'un conseiller délégué, d'un secrétaire de la préfecture ou d'un secrétaire communal, tous deux choisis par le préfet.

Le préfet pourra, quand il le jugera convenable, charger de l'examen, dans les arrondissements qui ne sont pas administrés directement par lui, les sous-préfets assistés du secrétaire de la sous-préfecture et d'un secrétaire communal à leur choix.

Chaque membre de cette commission a voix délibérative.

Le mode de procéder à l'examen et les matières sur lesquelles il devra porter seront déterminés par le ministre de l'intérieur.

L'ouverture des examens qui doivent avoir lieu au moins une fois par an dans les bureaux de la préfecture, est annoncée trois mois à l'avance dans les journaux de la province, et par les soins de ces mêmes bureaux connaissance en est donnée à tous les maires.

Art. 19. — Le secrétaire est personnellement responsable au sujet de tout ce qui doit être fait par le bureau communal.

En cas de retard constaté de la part du bureau communal, dans l'expédition de certaines affaires intéressant le service de l'Etat, le secrétaire supportera, sans autre avis, les frais auxquels donnera lieu l'envoi d'un commissaire par le préfet ou le sous-préfet.

Les autres employés attachés au bureau communal auxquels on pourrait imputer la négligence ou le retard constatés subiront ces frais de la même manière et solidairement avec le secrétaire, dans une proportion respective qui sera déterminée par le préfet ou le sous-préfet.

Ces frais sont avancés par la caisse de la commune, sauf son remboursement par voie de retenue sur le traitement des employés.

Art. 20. — Aucun papier concernant l'administration communale ne peut être délivré en copie par le secrétaire ou enlevé du bureau ou des archives de la commune, sans une autorisation expresse du maire.

Art. 21. — Dans chaque commune, le secrétaire doit tenir au courant très-exactement tous les registres indiqués à la table n° 2 annexée au présent règlement, outre ceux prescrits par les lois et règlements généraux.

Il doit de plus tenir dûment ficelés, rangés par feuilles et classés par ordre chronologique ou de numéro :

1° Les originaux des délibérations soit du conseil, soit de la junte ;

2° Les originaux des listes électorales de chaque année approuvés par l'autorité compétente ;

3° Les lois et les décrets du royaume appartenant à l'édition officielle et le bulletin de la préfecture ;

4° Les budgets ou états provisoires ;

5° Les comptes déjà arrêtés ;

6° Les rôles des citoyens de la commune tenus de faire les prestations militaires ;

7° Les livres ou actes relatifs au cens ou au cadastre, à moins qu'il n'y ait un employé spécial pour la tenue de ces livres ;

8° Les actes relatifs au recensement de la population et aux notices de statistique ;

9° Les mercuriales périodiques des céréales et autres produits dans les communes où il y a un marché ;

10° Les procès-verbaux de la vérification mensuelle de la caisse, dans les communes où cette charge n'est pas réservée aux agents du ministère des finances.

11° Les papiers relatifs au recrutement de chaque année.

. . . .

Les titres et chapitres qui suivent se rapportent aux élections, au conseil municipal, à la junte, au maire, à la comptabilité, aux délibérations qui doivent recevoir l'approbation ou le visa de l'autorité supérieure, au conseil provincial, à la députation provinciale aux locaux et mobiliers, etc.

Décret Royal du 20 juin 1871 réglant l'organisation du Personnel administratif.

CHAPITRE PREMIER.

Admissions.

Art. Premier. — Les employés du ministère de l'intérieur et de l'administration provinciale sont partagés en trois catégories.

Appartiennent :

A la première — les employés auxquels incombe la conduite des affaires (*di concetto*) ;

A la seconde — les employés auxquels sont confiées les opérations de la trésorerie et de la comptabilité (*di ragionaria) ;*

A la troisième — les employés chargés d'enregistrer, de conserver et d'expédier les actes (*d'ordine*).

Art. 2. — Le nombre, les grades, les classes et les appointements des employés de chacune de ces catégories sont déterminés par les tableaux annexés au présent décret.

Art. 3. — Il peut être nommé, pour les besoins du service, des employés en sus du nombre déterminé pour chaque grade et pour chaque classe, pourvu qu'il y ait autant de vacances correspondantes dans les grades et dans les classes supérieures.

Il peut aussi être nommé des agents provisoires dans un grade ou dans une classe, avec des appointements inférieurs à ceux qui sont fixés normalement.

Art. 4. — La copie des écritures sera faite par des écrivains payés à la journée. Les employés de la troisième catégorie pourront également en être chargés.

Art. 5. — Le service inférieur dans les préfectures, dans les sous-préfectures et dans les commissariats de district, pourra être fait par des agents payés à la journée et nommés sur la proposition des chefs de service.

Art. 6. — Les candidats à l'une des catégories d'emplois indiquées à l'article 1er doivent réunir les conditions et subir l'examen d'admission suivant les prescriptions qui seront l'objet d'un décret spécial.

Art. 7. — Les candidats qui ne sont pas déclarés capables pourront être admis pour une fois seulement à un nouvel examen, mais pas avant un délai de six mois.

Art. 8. — Les candidats déclarés capables sont mis à l'essai dans un bureau de préfecture ou de sous-préfecture.

Art. 9. — Le nombre des candidats à l'essai ne pourra pas excéder une proportion de cinq pour cent des employés de chaque catégorie.

Art. 10.— Les candidats qui, durant l'essai, auront tenu une conduite régulière et fait preuve de zèle, seront nommés aux postes vacants du premier grade rétribué, dans la catégorie d'emplois à laquelle ils ont été déclarés admissibles.

Art. 11. — Pour la nomination des candidats à des emplois rétribués, on procédera selon l'ordre d'examen et de suffrages; à parité de suffrages obtenus dans le même examen, on choisira le plus âgé.

CHAPITRE II.

Promotions.

Art. 12. — Les promotions aux grades et aux classes supérieurs sont données au mérite; les grades inférieurs sont donnés moitié au mérite et moitié à l'ancienneté.

Art. 13. — Une commission, composée du secrétaire général, président, du directeur général des prisons, vice-président, du chef de la première division, ou, en son absence, du chef de la section du personnel, et de deux autres chefs de division qui seront choisis au commencement de chaque semestre par le ministre, désignera les employés à inscrire sur le tableau pour les promotions de mérite.

Pour la validité des délibérations de cette commission, il faut l'intervention de trois membres au moins. En cas de partage, la voix du président est prépondérante.

Les fonctions de secrétaire sont exercées par un employé de la première division choisi par le président. Le procès-verbal de chaque séance est dressé et signé par le président et par le secrétaire.

Les délibérations de la commission sont soumises à l'approbation du ministre.

Art. 14. — Les employés inscrits sur le tableau de mérite sont promus selon l'ordre d'ancienneté.

Art. 15. — Pourront seuls être admis aux examens de promotion les employés qui se trouvent dans le grade immédiatement inférieur.

Si parfois le nombre des concurrents n'était pas suffisant pour remplir les postes vacants, et qu'après un premier essai, le nombre des candidats reconnus capables ne fût pas assez grand, on pourrait admettre à l'examen les employés du grade suivant.

Art. 16. — Les candidats déclarés capables seront promus aux places vacantes par ordre de suffrages obtenus, et, à parité de voix, par ordre d'ancienneté.

Art. 17. — Les précédentes dispositions ne sont pas applicables aux préfets.

Art. 18. — L'ancienneté ne donne pas droit à la promotion si elle n'est pas accompagnée de la capacité et de la diligence reconnues par la commission sus-mentionnée.

Art. 19. — L'ancienneté compte à partir du décret de nomination dans un grade ou une classe, et en cas de parité, à partir du décret de nomination au grade ou à la classe inférieure.

Art. 20. — En cas de parité dans la date de tous les décrets de nomination et de promotion, le plus âgé des candidats a la préférence.

Art. 21. — Celui qui a obtenu sa nomination définitive dans un grade ou une classe passe avant celui qui ne l'a géré que provisoirement.

Parmi les intérimaires du même grade et de la même classe, la priorité appartient à celui qui a les appointements les plus élevés.

. . . .

Chapitre III.

Discipline.

Art. 24. — Lorsqu'il y aura lieu d'appliquer une peine disciplinaire plus forte que la suspension pour un mois, la commission visée à l'article 13 devra être entendue.

. . . .

Décret du 20 juin 1871 concernant les examens d'admission aux emplois administratifs et d'avancement.

Art. Premier. — Les candidats aux emplois de l'une des catégories mentionnées à l'article 1er du décret royal en date d'aujourd'hui devront, pour être reçus aux examens d'admission, en présenter la demande au ministère.

Art. 2. — Ils devront établir en outre :

1° Qu'ils sont citoyens italiens ;

2° Qu'ils ont toujours tenu une conduite régulière ;

3° Qu'ils ont dix-huit ans révolus et moins de trente ans ;

4° Qu'ils ont obtenu :

Les candidats à la première catégorie d'emplois, le diplôme de licencié en droit à l'une des facultés de l'État ;

Les aspirants à la deuxième catégorie, le diplôme de trésorier (*ragioniere*) ;

Les aspirants à la troisième catégorie, le certificat d'étude d'un lycée ou d'une école technique.

Art. 3. — L'article précédent n'est pas applicable aux candidats qui se présentent à l'examen d'admission de la première ou de la deuxième catégorie d'emplois, dans le cas prévu par l'article 26 du décret royal sus-mentionné.

Art. 4. — Les examens porteront sur les matières indiquées dans les programmes arrêtés par le Ministre.

Art. 5. — Les examens d'admission seront oraux et écrits.

Les examens pour les emplois de la première catégorie seront subis devant une commission centrale.

Les examens pour les emplois de la deuxième et de la troisième catégorie seront subis devant des commissions centrales assistées de commissions provinciales et nommées les unes et les autres par le Ministre.

Art. 6. — Les commissions centrales tiendront leurs séances au ministère; les commissions provinciales tiendront leurs séances dans les préfectures qui seront indiquées.

Art. 7. — Pour les emplois de la première catégorie, la commission centrale sera composée de deux conseillers d'État, dont l'un aura la présidence, d'un conseiller à la cour des comptes, d'un

membre du conseil supérieur de l'instruction publique, et de deux chefs de division au ministère de l'intérieur. Le chef de division, le moins âgé remplira les fonctions de secrétaire.

Pour les emplois de la deuxième catégorie, la commission sera composée d'un directeur ou chef de division au ministère de l'intérieur, président, de deux trésoriers à la cour des comptes, d'un professeur de lettres et d'un trésorier-chef au ministère, qui remplira les fonctions de secrétaire.

Pour les emplois de la troisième catégorie, la commission se composera d'un directeur ou chef de division au ministère de l'intérieur, président, du chef des archives du même ministère, de deux chefs de section ou de deux secrétaires des archives de l'État, et d'un professeur de lettres. Le membre le plus jeune remplira les fonctions de secrétaire.

Art. 8. — Dans les provinces, la commission pour l'examen d'admission aux emplois de la deuxième catégorie, sera composée du préfet, président, d'un conseiller de préfecture, de l'intendant des finances, du trésorier de la préfecture qui remplira les fonctions de secrétaire, et d'un professeur de lettres.

Pour les emplois de la troisième catégorie, la commission sera composée du préfet, président, de deux conseillers, de l'archiviste de la préfecture et d'un professeur de lettres. Le plus jeune des conseillers remplira les fonctions de secrétaire.

. . . .

Art. 11. — Les sujets préparés par les commissions centrales et arprouvés par le ministre, seront enfermés dans deux enveloppes cachetées, et envoyés au président de la commission qui est chargée de l'épreuve écrite, avec indication du jour ou chaque enveloppe doit être décachetée.

Le président en fera l'ouverture devant les candidats.

. . . .

Art. 17. — Les travaux des commissions provinciales seront examinés par les commissions centrales.

Art. 18. — Les examens de promotion ont lieu devant les commissions centrales.

Sont applicables aux examens de promotion les dispositions établies pour les examens d'admission.

Art. 19. — Les commissions centrales adresseront au ministère un rapport sur le résultat des examens.

Cadre organique du Ministère de l'Intérieur approuvé par décret royal du 31 décembre 1876.

GRADES.	Classes.	Appointements.
Ministre.	»	25.000
Secrétaire général.	»	10.000
EMPLOYÉS DE 1re CATÉGORIE :		
Directeur général.	»	9.000
Chefs de division.	I	8.000
Id.	II	5.000
Inspecteurs centraux des prisons.	I	5.000
Id. Id.	II	4.500
Chefs de section.	I	4.500
Id.	II	4.000
Secrétaires.	I	3.500
Id.	II	3.000
Sous-Secrétaires.	I	2.500
Id.	II	2.000
Id.	III	1.500
EMPLOYÉS DE 2e CATÉGORIE :		
Trésorier chef (ragioniere capo).	»	5.000
Trésoriers chefs de section.	I	4.500
Id. Id.	II	4.000
Trésoriers.	I	3.500
Id.	II	3.000
Id.	III	2.500
Comptable.	I	2.000
Id.	II	1.500
Caissier.	»	4.000
EMPLOYÉS DE 3e CATÉGORIE :		
Archiviste en chef.	»	4.000
Id.	»	3.500
Archivistes.	I	3.000
Id.	II	2.500
Id.	III	2.000
Agents secondaires (ufficiali d'ordine).	»	1.500
Fonds pour les écrivains à la journée.	»	24.000

Cadre organique du Personnel de l'Administration provinciale, approuvé par décret royal du 31 décembre 1876.

GRADES.	Classes.	Appointements.
EMPLOYÉS DE 1re CATÉGORIE :		
Préfets.	I	12.000
Id.	II	10.000
Id.	III	9.000
Conseillers et Sous-Préfets.	I	5.000
Id. Id.	II	4.000
Conseillers et Commissaires de district.	III	3.000
Secrétaires.	I	2.500
Id.	II	2.000
Sous-Secrétaires.	»	1.500
EMPLOYÉS DE 2e CATÉGORIE :		
Trésoriers.	I	4.000
Id.	II	3.500
Id.	III	3.000
Id.	IV	2.500
Comptables.	I	2.000
Id.	II	1.500
Id.	III	1.200
EMPLOYÉS DE 3e CATÉGORIE :		
Archivistes.	I	3.500
Id.	II	2.500
Id.	III	2.000
Agents secondaires.	I	1.500
Id.	II	1.200
Id.	III	1.000
Fonds pour les écrivains à la journée.		685.000
Fonds pour le service inférieur.		481.000

Arrêté ministériel déterminant les matières des examens pour l'admission aux emplois administratifs et pour l'avancement (24 Aout 1871).

Art. Premier. — Les examens pour l'admission à chacune des trois catégories d'emplois administratifs, établies par le décret du 20 juin 1871 porteront sur les matières suivantes.

En ce qui concerne *la première catégorie* :

L'histoire d'Italie depuis la fondation de Rome. — L'histoire de la littérature italienne.— La géographie d'Europe.— Le droit constitutionnel. — Le droit internationnal dans ses rapports avec le droit public italien. — Le droit civil et criminel. — Les principes du droit commercial. — Le droit administratif. — Les éléments de l'économie politique et de la statistique. — La langue française, la langue anglaise et la langue allemande.

En ce qui concerne *la seconde catégorie :*

L'histoire d'Italie depuis la fondation de Rome. — La géographie d'Italie. — La constitution du royaume. — Les éléments du droit civil et du droit administratif. — Les éléments de l'économie politique et de la statistique. — L'arithmétique. — Les éléments de l'algèbre. — La comptabilité, théorie et application. — La langue française. — La calligraphie.

En ce qui concerne *la troisième catégorie* :

Les principaux événements de l'histoire d'Italie depuis la fondation de Rome. — La géographie d'Italie. — La constitution du royaume. — Des notions générales sur l'organisation administrative du royaume. — Des notions générales sur le dépouillement, la tenue et le classement des archives. — L'arithmétique. — La calligraphie. — La langue française.

Art. 2. — Les examens pour l'avancement porteront d'abord sur toutes les matières des examens pour l'admission et en outre sur les matières suivantes.

En ce qui concerne *la première catégorie :*

Histoire de la civilisation italienne depuis la chute de l'empire romain. — Organisation judiciaire, administrative, financière, militaire et maritime du royaume, théorie et application. — Economie politique et statistique dans leurs rapports avec les intérêts et les

conditions du royaume. — Jurisprudence constitutionnelle et administrative. — Jurisprudence civile et criminelle dans ses rapports avec l'administration publique.

En ce qui concerne *la seconde catégorie :*

Droit civil et droit administratif dans leurs rapports avec les divers services de la comptabilité du royaume. — Principes et application des lois et règlements sur la comptabilité de l'État, des provinces et des communes. — Services des diverses administrations financières.

En ce qui concerne *la troisième catégorie :*

Notions élémentaires d'économie politique et de statistique. — Droit administratif en ce qui regarde l'organisation du royaume, la distribution des services, les compétences, les rapports hiérarchiques, etc.

Règles et usages relatifs à la tenue des archives administratives et aux services d'ordre en général.

Art. 3. — Il y aura quatre épreuves écrites pour chaque examen.

Les épreuves écrites et orales devront être dirigées de façon à faire apprécier aussi bien la culture générale du candidat que ses connaissances spéciales et pratiques.

Dans les épreuves écrites, on exigera des candidats aux emplois de seconde et de troisième catégorie surtout une forme correcte; mais les candidats aux emplois de la première catégorie devront justifier d'une supériorité littéraire en rapport avec l'importance des emplois sollicités.

Règlement d'ordre et de service intérieur de la Députation provinciale de Rome (21 Aout 1871).

TITRE I.

De la Députation et du Député-Directeur

Article Premier. — La députation provinciale représente le conseil dans l'intervalle de ses réunions, et en est le pouvoir exécutif.

Elle exerce en outre la tutelle sur les communes, les associations et les œuvres pies, selon les prescriptions de la loi organique (Art. 181).

Art. 2. — La députation élit dans son sein et à la majorité des suffrages, un député qui porte le titre de directeur. Ce député reste en fonctions pendant trois mois, mais il peut être confirmé.

La surveillance des bureaux provinciaux, la signature des mandats, le contrôle de l'économat sont dans les attributions du député directeur.

En cas d'urgence et toutes les fois qu'il le juge à propos, il procède, d'accord avec le préfet-président, à la convocation de la députation en séance extraordinaire.

TITRE II.

Des travaux de la Députation.

Art. 3. — Pour l'étude des affaires la députation provinciale se partagera en quatre commissions permanentes élues dans son sein et comprenant :

La première : *L'Administration et le Contentieux* ;

La seconde : *Les Finances ;*

La troisième : *L'Instruction et l'Assistance publiques ;*

La quatrième : *Les constructions, les ouvrages d'art, les routes, les eaux et forêts.*

Art. 4. — Des commissions spéciales temporaires pourront être nommées dans le sein de la députation pour un objet particulier et non permanent.

Art. 5. — Les commissions permanentes devront être élues au scrutin secret, et à la majorité absolue des suffrages.

Art. 6. — Les commissions temporaires peuvent être désignées par la députation à scrutin ouvert, ou bien par le préfet sur une délégation qu'il reçoit de la députation.

Art. 7. — Les commissions doivent être composées de trois membres, et en cas de démission ou d'absence en vertu d'un congé régulier, il devra être immédiatement pourvu au remplacement ou à la suppléance.

Chaque commission choisit un président dans son propre sein.

Art. 8. — Sont de la compétence de la commission administrative et du contentieux :

La nomination, suspension et révocation des employés, dans les limites déterminées par le conseil. — Le contentieux. — La préparation des règlements. — La création et l'organisation des nouveaux établissements provinciaux. — Les listes administratives. — La statistique. — La bibliothèque. — Les logements du préfet et des sous-préfets, et les bureaux. — Le casernement des carabiniers royaux. — La détermination de l'ouverture et de la clôture de la chasse et de la pêche.

Art. 9. — Est de la compétence de la commission des finances tout ce qui a trait à la comptabilité, c'est-à-dire :

Le budget. — Les surtaxes. — Les emprunts. — La trésorerie. — Les dépenses des communes. — Les dépenses des œuvres pies après qu'elles ont été examinées par la commission d'assistance.

Art. 10. — Sont de la compétence de la commission d'instruction et d'assistance :

Les établissements provinciaux. — L'instruction secondaire et technique. — L'inspection des écoles. — Le tir national. — Les pensions des élèves des écoles normales. — Les aliénés indigents de la province. — La surveillance des établissements d'assistance. — L'allocation des secours pour tout ce qui se rapporte aux institutions locales.

Art. 11. — Il appartient à la commission des travaux de traiter toutes les affaires relatives aux constructions et aux bâtiments servant à la conduite des eaux. — Aux ponts et passages. — A l'entretien des routes construites. — A la construction des nouvelles routes, soit que cette construction s'exécute à la charge de la province, soit qu'elle ait été entreprise par des associations. — Aux concessions et autorisations ayant pour objet la création d'ouvrages d'art ou des travaux de toute nature. — Aux cours d'eau et chaussées des associations établies dans la province.

Art. 12. — Toutes les fois qu'il s'agit d'affaires qui, sous des rapports différents, peuvent être de la compétence de plusieurs commissions, ces affaires doivent être étudiées par chacune des commissions intéressées.

Art. 13 — Les affaires de tutelle qui, sur l'avis du préfet ou par délibération de la députation, demanderaient une étude spéciale, seront remises à la commission à laquelle elles ressortissent. Les autres seront remises au député que le préfet désignera comme rapporteur.

TITRE III.

Des Séances.

Art. 14. — La députation se réunira en séance ordinaire deux fois par semaine pour traiter soit les affaires concernant spécialement l'administration provinciale, soit les affaires qui ont trait à la tutelle des communes et des œuvres pies.

Art. 15. — Des séances extraordinaires auront lieu toutes les fois qu'il en sera besoin.

Art. 16. — Le préfet président règle la discussion.

Art. 17. — Les affaires d'administration et de tutelle se traitent séparément et avec des secrétaires et des protocoles différents.

Art. 18. — Les députés suppléants peuvent intervenir aux séances.

Ils ont le droit de prendre la parole et sont en tout point assimilés aux députés titulaires.

Toutefois ils n'ont voix délibérative que lorsqu'il s'agit d'affaires dans lesquelles ils ont été nommés rapporteurs, ou quand ils occupent la place d'un des députés titulaire, absent.

Art. 19. — Toute convocation extraordinaire de la députation provinciale devra être notifiée à domicile à tous les députés soit titulaires, soit suppléants, au moyen d'une lettre contenant l'ordre du jour.

Art. 20. — Tous les rapports devront être présentés par écrit et renfermer les conclusions qui doivent former le sujet de la délibération ; ils doivent être signés ou par le député rapporteur ou par la commission entière à laquelle l'affaire appartient.

Art. 21. — Les rapporteurs, avant de présenter leur rapport et afin de hâter leur travail, ont droit à tous les éclaircissements et documents qu'ils jugeront nécessaires de la part des employés des bureaux, lesquels sont tenus de prêter leur entier concours.

Art. 22. — Chaque député a le droit de faire toutes les propositions qu'il croit utiles, quoiqu'elles ne soient pas portées sur l'ordre du jour. La discussion devra toutefois être remise à la séance suivante, sauf le cas d'urgence.

Art. 23. — La discussion devra être réglée de manière qu'elle soit conforme aux usages parlementaires.

Art. 24. — Les votes ont lieu selon le mode prescrit par l'article 212 de la loi communale et provinciale.

Art. 25. — Les procès-verbaux de délibérations et de votes devront contenir le nom des membres qui étaient présents, l'exacte indication des questions traitées, les motifs et les conclusions de chaque rapporteur, le nom de celui ou de ceux qui auront proposé les ordres du jour, et les décisions prises.

Art. 26. — Chaque membre aura la faculté de faire insérer dans le procès-verbal les motifs de son vote.

Art. 27. — A la fin de l'année, les procès-verbaux, tant ceux qui sont relatifs à l'administration que ceux qui concernent la tutelle, seront réunis en deux volumes séparés et avec table de matières et répertoire.

Art. 28. — Les procès-verbaux des séances devront être lus et approuvés. Ils seront signés par le préfet, par un membre de la députation et par le secrétaire, après qu'ils auront été approuvés et qu'on aura exécuté les rectifications demandées et votées.

TITRE IV.

Des Bureaux.

Art. 29. — Les bureaux de la province se divisent en quatre sections, savoir :

Secrétariat et Administration.
Finances et Comptabilité.
Instruction et Assistance.
Bureau technique

Art. 30. — A chacune des sections appartiendra un nombre suffisant d'employés en conformité de l'organisation établie.

Art. 31. — Un règlement spécial déterminera les devoirs et les droits des employés provinciaux et le fonctionnement des bureaux.

Le règlement devra se trouver affiché en permanence dans les bureaux de la province.

La province aura des archives particulières pour la conservation des actes et des documents provinciaux, et une bibliothèque pour la conservation des livres et le recueil des lois. Elle aura de plus un registre sur lequel toutes les affaires seront indistinctement consignées, de telle façon que chaque sujet soit marqué d'un chiffre distinct et qu'il porte le nom de la commission ou du député qui en a été chargé, avec le résumé et la date de la délibération prise.

Les affaires réservées seront portées sur un registre spécial par le secrétaire général qui en aura la garde et la responsabilité.

Règlement pour les employés des bureaux d'une ville. (LIVOURNE, 7 DÉCEMBRE 1877 (1.)

TITRE I.

Employés, Nominations et Promotions.

Article premier. — Les employés des bureaux de la commune se distinguent en employés directeurs et en employés d'ordre.

Art. 2.— Sont employés directeurs : les chefs de division, les chefs de section, les ingénieurs et les magasiniers. Sont employés d'ordre : les archivistes, les commis et les auxiliaires (*assistanti*).

Art. 3.— Le nombre, les classes et les appointements des employés de chacune de ces catégories sont fixés par le conseil communal.

Art. 4. — Pour concourir aux emplois précités, il est nécessaire de justifier des conditions suivantes :

N'avoir pas moins de vingt ans révolus ni plus de trente. — Avoir le droit de cité italien.— Une conduite irréprochable.— Une constitution physique saine.

Art. 5. — Les emplois de première nomination sont conférés à la suite d'examens.

Art. 6. — Les examens ont lieu devant une commission nommée par la junte municipale, présidée par le maire ou par un assesseur délégué; ils portent sur les matières qui seront fixées par la junte.

(1) La plupart des villes d'Italie ont un règlement à peu près analogue.

Art. 7. — Le conseil municipal, sur la proposition de la junte, procède aux nominations et aux promotions.

Art. 8. — Les nominations ont leur effet à partir du jour où l'employé prend le serviee.

Art. 9. — Le candidat nommé, sauf le cas d'empêchement justifié, est censé avoir renoncé à son emploi, toutes les fois qu'il n'entre pas en service dans les trente jours à partir de la notification de sa nomination.

Art. 10. — Il est tenu compte pour les avancements de classe des employés du même grade, de l'ancienneté, de la capacité et de la conduite. Le conseil, sur la proposition de la junte, apprécie et statue.

Art. 11. — Les promotions de chef de section à chef de division sont faites à raison des services rendus et eu égard à l'ancienneté; les promotions de commis à chefs de section se confèrent à la suite d'examens sur les matières qui seront fixées par la junte. Ces examens ont lieu devant une commission nommée comme à l'article 6.

Le concours s'établira entre les commis de première classe, et à leur défaut, entre les commis de la seconde, et ainsi de suite pour les classes inférieures, quand il vient à manquer des candidats d'une classe supérieure munis des pièces et conditions requises pour être promus chefs de section.

Le titre de secrétaire communal est une condition essentielle pour être nommé chef de section.

Art. 12. — Les promotions ont leur effet à partir du jour où elles ont été arrêtées, sauf une détermination spéciale à ce sujet.

Art. 13. — Les surnuméraires qui, suivant l'ordre du tableau, seront admis dans les bureaux, ne pourront être âgés ni de moins de dix-sept ans ni de plus de vingt ans révolus; ils devront justifier des autres conditions énumérées dans l'article 4, et appartenir à des familles jouissant de ressources suffisantes pour les entretenir convenablement. Ils devront en outre subir les examens conformément à l'article 6 du présent règlement.

Art. 14. — Après deux ans de service gratuit, et après avoir subi un second examen qui portera sur les lois et règlements com-

munaux et sur leur application, et après avoir fait constater qu'il aura acquis une connaissance suffisante de ses devoirs personnels, le surnuméraire aura droit à une indemnité de quatre cents francs par an, lorsque pendant la période de temps qui vient d'être indiquée, et toujours à la suite d'un examen préalable, il n'aura pas occupé une place de commis de cinquième classe.

. . . .

Le titre second du règlement traite des *Devoirs des employés;* le titre troisième des *Absences et permissions;* le titre quatrième des *Sanctions disciplinaires.* Enfin un cadre arrêté par le conseil municipal détermine le nombre et le traitement des employés de chaque section.



BELGIQUE.

L'organisation communale et provinciale forme en quelque sorte la base sur laquelle reposent toutes les institutions de la Belgique ; elle a porté les meilleurs fruits. D'autre part, la Belgique et la France sont de la même race, parlent la même langue, professent la même religion, ont à peu près les mêmes intérêts, enfin sont unies par des rapports continuels.

Pour tous ces motifs, nous croyons utile de faire connaître, au moins par extraits, la loi communale et la loi provinciale de cet État.

Loi communale du 30 mars 1836 avec les modifications résultant des lois intervenues postérieurement.

. . . .

TITRE II.

Des Attributions communales.

CHAPITRE PREMIER.

Des attributions du conseil communal.

Art. 75. — Le conseil règle tout ce qui est d'intérêt communal ; il délibère sur tout autre objet qui lui est soumis par l'autorité supérieure.

Les délibérations sont précédées d'une information toutes les fois que le gouvernement le juge convenable, ou lorsqu'elle est prescrite par les règlements.

La députation permanente du conseil provincial peut également prescrire cette information dans tous les cas où les délibérations du conseil communal sont soumises à son approbation (1).

Art. 76. — Néanmoins sont soumises à l'avis de la députation permanente du conseil provincial et à l'approbation du roi les délibérations du conseil sur les objets suivants :

1° Les aliénations, transactions, échanges de biens ou droits immobiliers de la commune ; les baux emphytéotiques, les emprunts et les constitutions d'hypothèque ; le partage des biens immobiliers indivis, à moins que ce partage ne soit ordonné par l'autorité judiciaire.

Toutefois, l'approbation de la députation permanente du conseil provincial est suffisante lorsque la valeur n'excède pas 5,000 fr. ou le dixième du budget des voies et moyens ordinaires, à moins que dixième ne dépasse 50,000 francs ;

2° Les péages et droits de passage à établir dans la commune ;

3° Les actes de donation et les legs faits à la commune ou aux établissements communaux, lorsque la valeur excède 5,000 francs.

L'approbation de la députation permanente du conseil provincial est suffisante lorsque la valeur des donations ou legs n'excède pas cette somme. Dans ce cas, elle sera notifiée dans les huit jours de sa date, par la voie administrative, à la partie réclamante, s'il y a eu opposition.

Toute réclamation contre l'approbation devra être faite au plus tard dans les trente jours qui suivront cette notification.

En cas de refus d'approbation, en tout ou en partie, la réclamation devra être faite dans les trente jours à partir de celui où le refus aura été communiqué à l'administration communale.

En cas de réclamation, il est toujours statué par le roi sur l'acceptation, la répudiation ou la réduction de la donation ou du legs.

Les libéralités faites par actes entre-vifs seront toujours acceptées sous la réserve de l'approbation de l'autorité compétente ; cette acceptation liera, sous la même réserve, le donateur, dès qu'elle lui aura été notifiée.

(1) Le dernier alinéa de cet article a été introduit par la loi du 30 juin 1865.

Cette notification et celle de l'approbation éventuelle pourront être constatées par une simple déclaration du donateur authentiquement certifiée au bas de l'acte portant acceptation.

Lorsqu'il y aura donation de biens susceptibles d'hypothèque, la transcription des actes contenant la donation et l'acceptation provisoire, ainsi que la notification de l'acceptation provisoire, qui aurait eu lieu par acte séparé, devra être faite au bureau des hypothèques dans l'arrondissement duquel les biens sont situés.

Il en sera de même de la notification de l'acceptation définitive ; la transcription des actes qui précéderont l'acceptation définitive se fera en débet ;

4° Les demandes en autorisation d'acquérir des immeubles ou droits immobiliers.

Néanmoins, l'approbation de la députation permanente du conseil provincial suffira, lorsque la valeur n'excédera pas la somme de 5,000 francs, ou le dixième du budget des voies et moyens ordinaires, à moins que ce dixième ne dépasse 50,000 francs ;

5° L'établissement, le changement ou la suppression des impositions communales et des règlements y relatifs.

Néanmoins, l'approbation de la députation permanente du conseil provincial suffit, lorsqu'il s'agit de centimes additionnels au principal des contributions foncière et personnelle et du droit de patente, à moins que le nombre total des centimes imposés ne dépasse vingt ;

6° La vente et le changement du mode de jouissance des terrains incultes et des bois soumis au régime forestier ;

7° La fixation de la grande voirie et les plans généraux d'alignement des villes et des parties agglomérées des communes rurales ; l'ouverture des rues nouvelles et l'élargissement des anciennes, ainsi que leur suppression ;

8° La démolition des monuments de l'antiquité existants dans la commune, et les réparations à y faire, lorsque ces réparations sont de nature à changer le style ou le caractère des monuments.

Les dispositions du n° 1, en ce qui concerne les aliénations de gré à gré, les transactions et les partages sont, ainsi que celles des n°s 3, 4 et 6, applicables aux établissements publics existants dans la commune, et qui ont une administration spéciale.

Les actes délibérés par ces administrations sont, en outre, soumis à l'avis du conseil communal.

Les communes et les établissements publics peuvent se pourvoir auprès du roi contre les décisions rendues par la députation perma-

nente du conseil provincial, dans les cas des nos 1, 4 et 5 du présent article (1).

Art. 77. — Sont soumises à l'approbation de la députation permanente du conseil provincial les délibérations des conseils communaux sur les objets suivants :

1° Le changement du mode de jouissance de tout ou partie des biens communaux, à l'exception de ceux qui sont mentionnés n° 6 de l'article précédent (2).

2° La répartition et le mode de jouissance des pâturages, affouages et fruits communaux, et les conditions à imposer aux parties prenantes, lorsqu'il y a eu réclamation contre les délibérations de l'autorité communale ;

3° Les ventes, échanges et transactions qui ont pour objet des créances, obligations et actions appartenant à la commune, à l'exception des transactions qui concernent les taxes municipales ; le placement et le remploi de ses deniers ;

4° Les règlements relatifs au parcours et à la vaine pâture ;

5° Les règlements ou tarifs relatifs à la perception du prix de location des places dans les halles, foires, marchés et abattoirs, et de stationnement sur la voie publique, ainsi que des droits de pesage, mesurage et jaugeage ;

6° La reconnaissance et l'ouverture des chemins vicinaux et sentiers, conformément aux lois et aux règlements provinciaux, et sans dérogation aux lois concernant les expropriations pour cause d'utilité publique ;

7° Les projets de construction, de grosses réparations et de démolition des édifices communaux ;

8° Les budgets des dépenses communales et les moyens d'y pourvoir.

9° Le compte annuel des recettes et dépenses communales ;

10° Les règlements organiques des administrations des monts-de-piété.

En cas de refus d'approbation, les communes intéressées pourront recourir au roi.

(1) Cet article est ici reproduit tel qu'il a été modifié par la loi du 30 juin 1865.

(2) Cet alinéa est ici reproduit tel qu'il a été modifié par la loi du 30 juin 1865.

Art. 78. — Le conseil fait les règlements communaux d'administration intérieure et les ordonnances de police communale.

Ces règlements et ordonnances ne peuvent être contraires aux lois ni aux règlements d'administration générale et provinciale.

Le conseil en transmet, dans les quarante-huit heures, des expéditions à la députation permanente du conseil provincial.

Les conseils communaux peuvent statuer des peines contre les infractions à leurs ordonnances, à moins qu'une loi n'en ait fixé. Ces peines ne pourront excéder celles de simple police.

Les amendes plus fortes que celles autorisées par la présente loi, qui sont portées par les règlements et ordonnances actuellement en vigueur, seront réduites de plein droit au maximum des amendes de simple police, à l'expiration des deux années qui suivront sa promulgation.

Les contraventions à ces règlements seront dès maintenant poursuivies et jugées comme contraventions de simple police.

Expéditions des ordonnances de police seront immédiatement transmises au greffe du tribunal de première instance, et à celui de la justice de paix, où elles seront inscrites sur un registre à ce destiné.

Mention de ces ordonnances sera insérée au *Mémorial administratif* de la province

Art. 79. — Les budgets et les comptes des administrations des hospices, des bureaux de bienfaisance et des monts-de-piété de la commune, sont soumis à l'approbation du conseil communal.

En cas de réclamation, il est statué sur ces objets par la députation permanente du conseil provincial.

Néanmoins, pour les communes placées sous les attributions des commissaires d'arrondissement, les budgets et les comptes des bureaux de bienfaisance et des hospices devront, dans tous les cas, être soumis à l'approbation de la députation permanente du conseil provincial.

Art. 80. — Le conseil nomme les répartiteurs, ou répartit lui-même, conformément aux lois, le contingent des contributions directes assignées à la commune.

Art. 81. — Le conseil arrête les conditions de location ou de fermage et de tout autre usage des produits et revenus de propriétés et droits de la commune, ainsi que les conditions des adjudications et fournitures.

Néanmoins, pour les communes placées sous les attributions des commissaires d'arrondissement, les actes de location et adjudication seront soumis, avec les cahiers des charges, à l'approbation de la députation permanente du conseil provincial.

Il en sera de même dans les autres communes, lorsque ces actes auront pour objet une valeur de plus de 20,000 francs, ou que les locations seront faites pour plus de neuf ans (1).

Art. 82. — Le conseil accorde, s'il y a lieu, aux fermiers ou adjudicataires de la commune, les remises qu'ils ont droit de réclamer, aux termes de la loi, ou en vertu de leur contrat; mais lorsqu'il s'agit de remises réclamées pour motifs d'équité et non prévues par la loi ou le contrat, le conseil ne peut les accorder que sous l'approbation de la députation permanente du conseil provincial.

Art. 83. — Les conseils communaux et les administrations des établissements publics ont l'administration de leurs bois et forêts, sous la surveillance de l'autorité supérieure, de la manière qui sera ultérieurement réglée.

Néanmoins, jusqu'à ce qu'il y ait été autrement pourvu, les lois, arrêtés, décrets et règlements actuellement en vigueur continueront d'être exécutés.

Art. 84. — Ce conseil nomme :

1° Les employés de tout grade des taxes municipales : néanmoins le conseil pourra autoriser le collége des bourgmestre et échevins à nommer les simples employés;

2° Les membres des administrations des hospices et des bureaux de bienfaisance, *sans préjudice à l'intervention des administrateurs spéciaux établis dans les limites déterminées par l'arrêté du* 16 *fructidor an* XI *et par le décret du* 31 *juillet* 1806 (2).

Cette nomination est faite pour le terme fixé par la loi; elle a lieu sur deux listes doubles de candidats, présentées l'une par l'administration de ces établissements, l'autre par le collége des bourgmestre et échevins. Les candidats portés sur une liste peuvent également l'être sur l'autre. Les incompatibilités établies par les trois premiers numéros de l'article 40 et les dispositions de l'ar-

(1) Le dernier alinéa de cet article est reproduit ici tel qu'il a été modifié par la loi du 30 juin 1865.

(2) La partie en italiques a été ajoutée à la rédaction primitive par la loi du 8 juin 1859.

ticle 51 de la présente loi, relativement aux membres du conseil, et la qualité exigée par le premier numéro de l'article 7, sont applicables aux membres des hospices et des bureaux de bienfaisance.

Expédition des actes des nominations sera transmise à la députation permanente du conseil provincial.

Les membres de ces administrations pourront être révoqués par la députation permanente, sur la proposition de ces administrations elles-mêmes ou des conseils communaux;

3° Les architectes et les employés chargés de la construction et de la conservation des bâtiments communaux;

4° Les directeurs et conservateurs des établissements d'utilité publique ou d'agrément appartenant à la commune, et les membres de toutes les commissions qui concernent l'administration de la commune;

5° Les médecins, chirurgiens, artistes vétérinaires auxquels le conseil trouvera bon de confier des fonctions spéciales dans l'intérêt de la commune.

Cette disposition n'est pas applicable aux médecins, chirurgiens et autres employés du service sanitaire des hospices, des administrations des pauvres ou établissements de bienfaisance, lesquels sont nommés et révoqués par les administrations dont ils dépendent, sous l'approbation du conseil communal;

6° Les professeurs et instituteurs attachés aux établissements communaux d'instruction publique;

7° Tous autres employés et titulaires ressortissant à l'administration communale, dont le conseil n'aurait pas expressément abandonné le choix au collége des bourgmestre et échevins, et dont la présente loi n'aura pas attribué la nomination, soit à ce collége, soit à l'autorité supérieure.

Les fondations autorisées en vertu de l'art. 84, § 2, *de la loi communale, antérieurement à la promulgation de la présente loi, continueront à être administrées conformément aux actes d'autorisation, sauf au gouvernement à prescrire, s'il y a lieu, par arrêté royal, les mesures propres à assurer le contrôle de la gestion des biens donnés ou légués, et leur conservation* (1).

Art. 85. Le conseil révoque ou suspend les employés salariés par la commune, et dont la nomination lui est attribuée.

(1) La partie en italiques a été ajoutée à la rédaction primitive de l'article 84 par la loi du 3 juin 1859.

Art. 86. — Lorsque le conseil a pris une résolution qui sort de ses attributions ou qui blesse l'intérêt général, le gouverneur peut en suspendre l'exécution.

Dans ce cas, la députation du conseil provincial décide si la suspension peut être maintenue, sauf l'appel au roi, soit par le gouverneur, soit par le conseil communal.

Les motifs de la suspension seront immédiatement communiqués au conseil communal.

Si l'annulation n'intervient pas dans les quarante jours à partir de la communication au conseil, la suspension est levée.

Art. 87. — Le roi peut, par un arrêté motivé, annuler les actes des autorités communales qui sortent de leurs attributions, qui sont contraires aux lois ou qui blessent l'intérêt général.

Néanmoins ceux de ces actes approuvés par la députation permanente du conseil provincial devront être annulés dans le délai de quarante jours à dater de l'approbation.

Les autres actes qui auraient été communiqués par l'autorité locale au gouvernement de la province ou au commissariat d'arrondissement, ne pourront être annulés que dans le délai de quarante jours à partir de celui de leur réception au gouvernement provincial ou au commissariat d'arrondissement.

Après le délai de quarante jours fixé dans les deux paragraphes précédents, les actes mentionnés dans ces mêmes paragraphes ne pourront être annulés que par le pouvoir législatif.

Art. 88. — Après deux avertissements consécutifs, constatés par la correspondance, le gouverneur ou la députation permanente du conseil provincial peut charger un ou plusieurs commissaires de se transporter sur les lieux, aux frais personnels des autorités communales en retard de satisfaire aux avertissements, à l'effet de recueillir les renseignements ou observations demandés, ou de mettre à exécution les mesures prescrites par les lois et règlements généraux, par les ordonnances du conseil provincial ou de la députation permanente du conseil provincial.

La rentrée de ces frais sera poursuivie, comme en matière de contributions directes, par le receveur de l'État, sur l'exécutoire de la députation ou du gouverneur.

Dans tous les cas, le recours est ouvert auprès du gouvernement.

CHAPITRE II.

Des attributions du collége des bourgmestre et échevins.

Art. 89. — Le collége des bourgmestre et échevins se réunit aux jours et heures fixés par le règlement et aussi souvent que l'exige la prompte expédition des affaires ; il ne peut délibérer si plus de la moitié de ses membres n'est présente.

Les résolutions sont prises à la majorité des voix ; en cas de partage, le collége remet l'affaire à une autre séance, à moins qu'il ne préfère appeler un membre du conseil, d'après l'ordre d'inscription au tableau.

Si cependant la majorité du collége a, préalablement à la discussion, reconnu l'urgence, la voix du président est décisive.

Art. 90. — Le collége des bourgmestre et échevins est chargé :

1° De l'exécution des lois, arrêtés et ordonnances de l'administration générale ou provinciale ;

2° De la publication et de l'exécution des résolutions du conseil communal ;

3° De l'administration des établissements communaux ;

4° (1). . . . .

5° De la gestion des revenus et de l'ordonnancement des dépenses de la commune, et de la surveillance de la comptabilité ;

6° De la direction des travaux communaux ;

7° Des alignements de la grande et petite voirie, en se conformant, lorsqu'il en existe, aux plans généraux adoptés par l'autorité supérieure, et sauf recours à cette autorité et aux tribunaux, s'il y a lieu, par les personnes qui se croiraient lésées par les décisions de l'autorité communale.

Néanmoins, en ce qui concerne la grande voirie, les alignements donnés par le collége sont soumis à l'approbation de la députation permanente du conseil provincial ;

8° De l'approbation des plans de bâtisse à exécuter par les particuliers, tant pour la petite que pour la grande voirie, dans les parties agglomérées des communes de 2,000 habitants et au-dessus, sauf recours à la députation permanente du conseil provincial, et,

(1) Voyez à la fin de l'article.

s'il y a lieu, au gouvernement, sans préjudice du recours aux tribunaux, s'il s'agit de questions de propriété.

Le collége sera tenu de se prononcer dans la quinzaine à partir du jour du dépôt des plans;

9° Des actions judiciaires de la commune, soit en demandant, soit en défendant;

10° De l'administration des propriétés de la commune, ainsi que de la conservation de ses droits;

11° De la surveillance des employés salariés par la commune, et agents de la police locale;

12° De faire entretenir les chemins vicinaux et les cours d'eau, conformément aux lois et aux règlements de l'autorité provinciale. (Loi du 30 juin 1842.)

13° Le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois et règlements de police; néanmoins il peut, sous sa responsabilité, déléguer cette attribution, en tout ou en partie à l'un des échevins (1).

Art. 91. — Le collége des bourgmestre et échevins a la surveillance des hospices, bureaux de bienfaisance et monts-de-piété.

A cet effet, il visite lesdits établissements chaque fois qu'il le juge convenable, veille à ce qu'ils ne s'écartent pas de la volonté des donateurs et testateurs, et fait rapport au conseil des améliorations à y introduire et des abus qu'il y a découverts.

Le bourgmestre assiste, lorsqu'il le juge convenable, aux réunions des administrations des hospices et des bureaux de bienfaisance, et prend part à leurs délibérations. Dans ce cas, il préside l'assemblée, et il y a voix délibérative.

Art. 92. — Les bourgmestre et échevins veillent à ce que dans chaque commune il soit établi un bureau de bienfaisance.

Dans toutes les communes dont la population agglomérée excède 2,000 habitants, ils veillent à ce qu'il soit établi, par les soins des bureaux de bienfaisance, des comités de charité pour distribuer à domicile les secours aux indigents.

Dans les villes manufacturières, les bourgmestre et échevins veillent à ce qu'il soit établi une caisse d'épargne. Chaque année, dans la séance prescrite à l'article 70, le collége des bourgmestre et échevins rend compte de la situation de cette caisse.

(1) Disposition substituée à celle du n° 4° du texte primitif, par la loi du 30 juin 1842, portant : « Le n° 4° de l'art. 90 est supprimé et remplacé par la disposition suivante, qui sera la disposition finale de l'article. »

Art. 93. — Le collége des bourgmestre et échevins est chargé de la tenue des registres de l'état-civil.

Le bourgmestre, ou un échevin désigné à cet effet par le collége, remplit les fonctions d'officier de l'état-civil, et est particulièrement chargé de faire observer exactement tout ce qui concerne les actes et la tenue des registres.

Il peut avoir, à cet effet, sous ses ordres, et suivant les besoins du service, un ou plusieurs employés salariés par la commune, qu'il nomme et congédie sans en référer au conseil, qui doit toujours déterminer le nombre et le salaire desdits employés. En cas d'empêchement de l'officier délégué, il sera remplacé momentanément par le bourgmestre, échevin ou conseiller, dans l'ordre des nominations respectives.

Art. 94. — En cas d'émeute, d'attroupements hostiles, d'atteintes graves portées à la paix publique ou d'autres événements imprévus, lorsque le moindre retard pourrait occasionner des dangers ou des dommages pour les habitants, les bourgmestres pourront faire des règlements et ordonnances de police, à charge d'en donner sur-le-champ communication au conseil, et d'en envoyer immédiatement copie au gouverneur, en y joignant les motifs pour lesquels ils ont cru devoir se dispenser de recourir au conseil. L'exécution pourra être suspendue par le gouverneur. Ces règlements et ordonnances cesseront immédiatement d'avoir effet s'ils ne sont confirmés par le conseil à sa plus prochaine réunion. (Loi du 30 juin 1842, n° 504.)

Art. 95. — Le collége des bourgmestre et échevins est chargé du soin d'obvier et de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par les insensés et les furieux laissés en liberté.

S'il y a nécessité de déposer la personne de l'insensé ou du furieux dans un hospice, maison de santé ou de sécurité, il y sera pourvu par le collége, à la charge d'en donner avis dans les trois jours au juge de paix ou au procureur du roi.

Art. 96. — Au collége des bourgmestre et échevins appartient la surveillance des personnes et des lieux notoirement livrés à la débauche.

Il prend à cet eff t les mesures propres à assurer la sûreté, la moralité et la tranquillité publiques.

Le conseil fait à ce sujet tels règlements qu'il juge nécessaires et utiles.

Art. 97. — La police des spectacles appartient au collége des bourgmestre et échevins; il peut, dans les circonstances extraordinaires, interdire toute représentation, pour assurer le maintien de la tranquillité publique.

Ce collége exécute les règlements faits par le conseil communal pour tout ce qui concerne les spectacles. Le conseil veille à ce qu'il ne soit donné aucune représentation contraire à l'ordre public.

Art. 98.— Les bourgmestre ou échevins, ou l'un d'eux, vérifient au moins une fois par trimestre l'état de la caisse communale.

Ils en dressent un procès-verbal de vérification et le soumettent au conseil communal.

Art. 99. — Le collége des bourgmestre et échevins peut suspendre, pour un terme qui ne pourra excéder six semaines, les employés de la commune, le secrétaire et le receveur exceptés.

Lorsqu'il y aura lieu de prononcer la suspension du secrétaire ou du receveur, les bourgmestre et échevins proposent cette mesure au conseil.

Art. 100. — Le collége des bourgmestre et échevins veillent à la garde des archives, des titres et des registres de l'état-civil; ils en dressent les inventaires en double expédition, ainsi que des chartes et autres documents anciens de la commune, et ils empêchent qu'aucune pièce ne soit vendue ou distraite du dépôt.

Dans les communes placées sous la surveillance des commissaires d'arrondissement, expédition de ces inventaires est adressée à l'administration provinciale.

Art. 101. — Les règlements et ordonnances, soit du conseil, soit du collége, les publications, les actes publics et la correspondance de la commune, sont signés par le bourgmestre ou celui qui le remplace, et contre-signés par le secrétaire.

Si l'objet a été traité en conseil, il en est fait mention dans les publications et autres.

Art. 102. — Les règlements et ordonnances du conseil ou du collége sont publiés par les soins des bourgmestre et échevins, par la voie de proclamation et d'affiches; dans les campagnes, la publication se fait à l'issue du service divin.

En cas d'urgence, dans ces dernières communes, le collége des bourgmestre et échevins est autorisé à adopter tel mode de publication qu'il croit convenable.

Ces règlements et ordonnances deviennent obligatoires le cin-

quième jour après leur publication, sauf le cas où ce délai aurait été abrégé par le règlement ou l'ordonnance.

Ils sont publiés dans la forme suivante :

Le conseil communal (ou le collége des bourgmestre et échevins) de la commune de.... province de.... arrête, ou ordonne.

. . . .

Loi provinciale du 20 Avril 1836 avec les rectifications résultant des lois postérieures.

TITRE I.

. . . .

CHAPITRE II.

Des attributions du Conseil provincial.

Art. 64. — Le conseil présente les candidats pour la nomination des conseillers des cours d'appel, des présidents et vice-présidents des tribunaux de première instance, en se conformant à l'article 99 de la constitution et à la loi d'organisation judiciaire.

Art. 65. — Le conseil prononce sur toutes les affaires d'intérêt provincial.

Il nomme tous les employés provinciaux, à l'exception de ceux dont il attribue la nomination à la députation (1).

Art. 66.— Chaque année, le conseil arrête les comptes de recettes et dépenses de l'exercice précédent ; il vote le budget des dépenses pour l'exercice suivant, et les moyens d'y faire face.

Toutes les recettes et dépenses de la province doivent être portées au budget et dans les comptes.

Art. 67. — Aucun transfert de dépense ne peut avoir lieu d'une section à l'autre, ni d'un article à l'autre du budget, sans l'autorisation du conseil et l'approbation du roi.

. . . .

Art. 69. — Le conseil est tenu de porter annuellement au budget des dépenses toutes celles que les lois mettent à la charge de la province, et spécialement les suivantes :

(1) Voy. art. 104.

1° Les menues dépenses des cours d'assises, tribunaux de première instance, de commerce, de justice de paix et de simple police ;

2° Les réparations de menu entretien des locaux des cours d'assises, des tribunaux de première instance et de commerce ; le loyer des mêmes locaux, l'achat et l'entretien de leur mobilier ;

3° Les réparations d'entretien, conformément aux articles 605 et 606 du code civil, des maisons d'arrêt et de justice civile et militaire de la province, autres que les grandes prisons de l'État et les maisons de passage.

L'achat et l'entretien de leur mobilier, les frais des commissions administratives des prisons, autres que les grandes prisons de l'État ;

4° Les salaires des messagers de canton, là où leur établissement est jugé nécessaire ;

5° Les traitements et frais de route, jusqu'à due concurrence, des ingénieurs et autres employés des ponts et chaussées en service pour la province ;

6° L'entretien des routes, les travaux hydrauliques et de dessèchement, qui sont légalement à la charge de la province ;

7° Le remboursement des frais de route avancés par les communes pour les voyageurs indigents ;

8° Les frais des listes du jury et ceux des listes électorales concernant plusieurs communes ;

9° Les dépenses relatives aux églises cathédrales, aux palais épiscopaux et aux séminaires diocésains, conformément aux décrets des 18 germinal an x et 30 décembre 1809 ;

10° Le loyer, les contributions, l'entretien des édifices et bâtiments provinciaux, ou à l'usage de la province ;

11° L'entretien et le renouvellement du mobilier provincial ;

12° La moitié des frais des tables décennales de l'état-civil ;

13° Les dettes de la province liquidées et exigibles, et celles résultant des condamnations judiciaires à sa charge ;

14° Les pensions aux anciens employés de la province, conformément au règlement adopté par le conseil ;

15° Le traitement des aliénés indigents et les frais d'entretien des indigents retenus dans les dépôts de mendicité, lorsqu'il sera reconnu par le conseil que les communes n'ont pas le moyen d'y pourvoir ;

16° Les frais d'impression du budget et des comptes sommaires des recettes et dépenses de la province;

17° Les frais relatifs aux séances du conseil, et l'indemnité allouée aux conseillers;

18° Les secours à accorder aux communes pour l'instruction primaire et moyenne, et pour les grosses réparations des édifices communaux;

19° Les frais d'entretien des enfants trouvés, dans la proportion déterminée par la loi;

20° Les fonds destinés à faire face aux dépenses accidentelles ou imprévues de la province;

21° Les frais de casernement de la gendarmerie.

Art. 70. — Sont spécialement à la charge de l'État :

1° Les traitements et frais de route du gouverneur et de la députation du conseil;

2° Le traitement du greffier provincial;

3° Le traitement des employés et les frais de bureau du gouvernement provincial;

4° Le loyer et l'entretien de l'hôtel du gouvernement provincial, l'entretien et le renouvellement de son mobilier;

5° Les traitements et abonnements des commissaires d'arrondissement;

6° Les frais concernant la milice et ceux des commissions médicales;

7° Les frais de loyer des bureaux de garantie pour les matières d'or et d'argent;

8° La moitié des frais des tables décennales de l'état-civil.

Art. 71. — Le conseil fixe le taux des traitements et des pensions des employés salariés par la province.

Art. 72. — Il décide de la création et de l'amélioration des établissements publics aux frais de la province;

Art. 73. — Il autorise les emprunts, les acquisitions, aliénations et échanges de biens de la province, et les transactions relatives aux mêmes biens.

Art. 74. — Il autorise les actions en justice relatives aux biens de la province, soit en demandant, soit en défendant, sans préjudice de ce qui est statué à l'article 106 de la présente loi. Les actions sont exercées conformément à l'article 124.

Art. 75. — Le conseil statue sur la construction des routes, canaux et autres ouvrages publics à exécuter en tout ou en partie aux frais de la province.

Art. 76. — Lorsqu'il s'agit d'exécuter des ouvrages d'entretien ou de réparation concernant plusieurs provinces, chaque province est appelée à en délibérer. En cas de contestation, le gouvernement décide.

Art. 77. — Il adopte les projets, plans et devis de travaux pour lesquels il vote des fonds, à moins qu'il ne les renvoie à l'approbation de la députation permanente.

Art. 78. — Le classement des routes provinciales et de l'État est réglé par la loi, sur l'avis préalable des conseils provinciaux.

Art. 79. — Le conseil prononce sur l'exécution des travaux qui intéressent à la fois plusieurs communes de la province et sur la part de la dépense afférente à chacune, en prenant leur avis préalable, et sauf leur recours au roi, dans le délai de quarante jours, à partir de celui où la résolution leur a été notifiée.

Art. 80. — Le conseil détermine la part des communes dans les dépenses occasionnées par la garde de leurs aliénés indigents.

Art. 81. — Il répartit entre les communes, conformément aux lois, le contingent des contributions directes assigné à la province. S'il n'a pu procéder à cette répartition, il en détermine les bases pour l'exercice suivant.

Il prononce sur les réclamations et demandes en réduction qui lui sont adressées par les communes.

Lorsque le conseil n'est pas assemblé, la députation permanente fait la répartition d'après les bases fixées par le conseil, et prononce sur les réclamations, sauf recours au conseil.

Art. 82. — Le conseil, etc... (1).

Il veille à ce qu'il ne soit mis à l'importation, à l'exportation et au transit des denrées et marchandises d'autres restrictions que celles établies en vertu des lois.

Art. 83. — Le conseil donne son avis sur les changements proposés pour la circonscription de la province, des arrondissements, cantons et communes, et pour la désignation des chefs-lieux.

(1) Le premier alinéa de cet article a été abrogé par la loi du 27 mai 1870.

Art. 84. — Le conseil peut charger un ou plusieurs de ses membres de la mission de recueillir sur les lieux les renseignements dont il a besoin dans le cercle de ses attributions.

Il peut correspondre avec les autorités constituées et les fonctionnaires publics, à l'effet d'obtenir les mêmes renseignements.

Si, malgré deux avertissements consécutifs constatés par la correspondance, des autorités administratives subordonnées sont en retard de donner les renseignements demandés, le conseil peut déléguer un ou plusieurs de ses membres aux frais personnels desdites autorités, à l'effet de prendre les renseignements sur les lieux.

Art. 85. — Il peut faire des règlements provinciaux d'administration intérieure et des ordonnances de police.

Ces règlements et ordonnances ne peuvent porter sur des objets déjà régis par des lois ou par des règlements d'administration générale.

Ils sont abrogés de plein droit si, dans la suite, il est statué sur les mêmes objets par des lois ou règlements d'administration générale.

Le conseil peut établir pour leur exécution des peines qui n'excèdent pas huit jours d'emprisonnement et deux cents francs d'amende.

Ils sont publiés dans la forme déterminée aux articles 117 et 118 de la présente loi.

Chapitre III.

De l'approbation et de l'intervention du Roi, ou du Pouvoir legislatif, relativement aux actes du Conseil.

Art. 86. — Les délibérations du conseil sur le budget des dépenses de la province, les moyens d'y faire face et les emprunts sont soumises à l'approbation du roi avant d'être mises à exécution.

Néanmoins, le conseil pourra régler ou charger la députation permanente de régler les conditions de l'emprunt, sans qu'il soit besoin d'une nouvelle approbation, à moins que le roi ne se la soit expressément réservée.

Pourront, de même, être subordonnées à l'approbation du roi, par déclaration du gouverneur, les délibérations du conseil sur les objets suivants :

A. La création d'établissements d'utilité publique aux frais de la province ;

B. Les acquisitions, échanges, aliénations et transactions dont la valeur excède 10,000 francs ;

C. La construction de routes, canaux et autres ouvrages publics, en tout ou en partie aux frais de la province, dont la dépense totale excède 50,000 francs ;

D. Les règlements provinciaux d'administration intérieure et les ordonnances de police.

La déclaration de réserve d'approbation royale doit être faite par le gouverneur dans les dix jours de la date de la délibération et notifiée, au plus tard, le lendemain au conseil ou à la députation (1).

Art. 87. — Les délibérations dont il s'agit à l'article précédent seront approuvées, s'il y a lieu, telles qu'elles auront été votées par le conseil et sans modification, sans préjudice aux dispositions de l'article 107.

Néanmoins le roi peut refuser son approbation à un ou plusieurs articles du budget, et l'approuver pour le surplus.

De même si le conseil ne porte point au budget, en tout ou en partie, les allocations nécessaires pour le payement des dépenses obligatoires que les lois mettent à la charge de la province, le gouvernement, la députation du conseil préalablement entendue, y portera ces allocations dans la proportion des besoins ; si, dans ce cas, les fonds provinciaux sont insuffisants, il y sera pourvu par une loi.

Art. 88. — Les délibérations du conseil soumises ou subordonnées à l'approbation du roi en vertu de l'article 86 seront exécutoires de plein droit si, dans le délai de quarante jours, après celui de leur adoption par le conseil provincial, il n'est intervenu de décision contraire ou, au moins, un arrêté motivé, par lequel le gouvernement fixera le nouveau délai qui lui est nécessaire pour se prononcer (2).

(1) Cet article est ici reproduit tel qu'il a été modifié par la loi du 27 mai 1870.

(2) Cet article est ici reproduit tel qu'il a été modifié par la loi du 27 mai 1870.

Art. 89. — Le roi peut, dans le délai fixé par l'article 125, annuler les actes des conseils provinciaux qui blessent l'intérêt général ou sortent de leurs attributions.

Il peut proroger indéfiniment la suspension établie par l'article 125; dans ce cas, il présente un projet de loi aux chambres dans le cours de la session, ou, si elles ne sont pas assemblées, dans leur première session.

Les actes des conseils provinciaux qui n'auront point été annulés par le roi, conformément au premier paragraphe du présent article, ne pourront être annulés que par le pouvoir législatif.

Les arrêtés royaux portant annulation ou suspension en spécifieront les motifs. Ils seront insérés au *Bulletin officiel.*

Les conseils provinciaux ne pourront, sous aucun prétexte, refuser de se conformer aux arrêtés portant annulation ou suspension de leurs actes.

Art. 90. — Toute réunion de conseillers provinciaux se constituant et délibérant comme conseil provincial, hors le lieu ou le temps déterminé aux articles 42, 44, 45 et 46, est illégale. Tout acte délibéré dans une réunion illégale est nul de plein droit.

Le gouverneur prend les mesures nécessaires pour que l'assemblée se sépare immédiatement; il rédige procès-verbal du fait et le transmet au procureur général du ressort.

Les conseillers qui auront pris part à la délibération seront punis de six mois à deux ans d'emprisonnement; par le même arrêt ils pourront être déclarés exclus du conseil et inéligibles aux conseils provinciaux, pendant un terme qui ne pourra excéder quatre années, à partir de la condamnation.

L'article 463 du code pénal est applicable aux délits prévus par le présent article.

Art. 91. — Aucun conseil provincial ne pourra se mettre en correspondance avec le conseil d'une autre province, sur des objets qui sortent de ses attributions.

Aucun conseil provincial ne pourra faire des proclamations ou adresses aux habitants, sans l'assentiment du gouverneur.

. . . .

TITRE VII.

De la Députation permanente du Conseil.

CHAPITRE PREMIER.

Du nombre des Députés, des incompatibilités et de la durée de leurs fonctions.

Art. 96. — La députation permanente du conseil est composée de six membres dans chaque province.

Un de ses membres, au moins, sera pris, dans chaque arrondissement judiciaire, parmi les conseillers élus ou domiciliés dans le ressort.

Art. 97. — (1).

Art. 98. — Les avocats membres de la députation ne pourront consulter dans les affaires qui sont de nature à être soumises à la députation, ou dont elle aurait autorisé la poursuite.

Ils ne peuvent prendre part aux délibérations relatives à des affaires sur lesquelles ils auraient été consultés avant leur élection à la députation.

Art. 99. — Le membre de la députation nommé par le gouvernemént à un emploi salarié qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger en cette qualité, et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection.

Art. 100. — Les membres de la députation sont élus pour le terme de quatre ans.

La députation est renouvelée tous les deux ans par moitié dans l'ordre réglé par le sort; la première sortie aura lieu en 1836.

Art. 101. — Tout membre de la députation qui s'absente des séances pendant un mois consécutif, sans congé de la députation, est réputé démissionnaire.

Art. 102. — En cas de remplacement, le député nouvellement élu siége jusqu'à l'expiration du terme des fonctions de son prédécesseur, à moins qu'il ne cesse auparavant de faire partie du conseil.

(1) L'art. 97 a été abrogé par le Code électoral (art. 199). Voyez l'art. 161 de ce Code.

CHAPITRE II.

Dispositions générales concernant la Députation.

Art. 103. — (1).

Art. 104. — La députation est présidée par le gouverneur ou par celui qui le remplace dans ses fonctions ; le président a voix délibérative ; en cas d'empêchement, la députation nomme un de ses membres pour la présider.

La députation soumet à l'approbation du conseil son règlement d'ordre et de service intérieur. Ce règlement sera également soumis à l'approbation du roi.

Sauf disposition contraire résultant de lois spéciales, la députation peut délibérer lorsque la majorité de ses membres est présente. Si, dans une matière quelconque, la députation n'est pas en nombre suffisant pour délibérer, il peut être appelé un ou deux conseillers provinciaux pour compléter ce nombre.

Toute résolution est prise à la majorité absolue des membres présents.

En cas de partage des voix, à moins qu'à raison de la matière la voix du président ne soit prépondérante, les membres absents et, au besoin, un conseiller provincial sont appelés pour vider le partage.

Il est tenu procès-verbal des délibérations. Les procès-verbaux font mention des noms des membres qui ont assisté à la séance (2).

Art. 105. — Chaque membre de la députation jouit d'un traitement annuel de quatre mille francs (3), dont la moitié sera réservée pour former un fonds de présence, à partager tous les trois mois entre les membres, suivant le nombre des séances auxquelles ils ont assisté pendant le trimestre écoulé. A cet effet il sera tenu un registre de présence. Le président est spécialement chargé de veiller à l'exécution de cette disposition.

(1) Cet article a été abrogé par la loi du 1er juillet 1860, dont le texte est reproduit ci-dessus, sous l'article 61 de la loi communale.

(2) Cet article est ici reproduit tel qu'il a été modifié par la loi du 27 mai 1870.

(3) Le traitement, fixé à 3,000 fr. par la loi du 30 avril 1836, a été élevé à 3,300 fr. par celle du 14 mars 1863, qui porte en outre : « Une somme qui ne pourra excéder 1,200 fr. par province, servira à indemniser de leurs frais de route les membres qui ne résident pas au chef-lieu. » C'est la loi du 26 mars 1874 qui a fixé le traitement à 4,000 fr.

Art. 106. — La députation donne son avis sur toutes les affaires qui lui sont soumises à cet effet, en vertu des lois ou par le gouvernement.

Elle délibère, tant en l'absence que durant la session du conseil, sur tout ce qui concerne l'administration journalière des intérêts de la province et sur l'exécution des lois pour lesquelles son intervention est requise, ou qui lui sont adressées à cet effet par le gouvernement ; elle délibère également sur les réquisitions qui lui sont faites par le gouverneur.

Elle peut défendre en justice toute action intentée contre la province. Elle peut intenter sans délibération préalable du conseil, lorsqu'il n'est pas assemblé, les actions qui ont pour objet des biens meubles, ainsi que les actions possessoires, et faire tous actes conservatoires ; les actions sont exercées conformément à l'article 124 de la présente loi.

Art. 107. — Lorsque le conseil ne sera pas assemblé, la députation pourra prononcer sur les affaires qui sont spécialement réservées au conseil dans tous les cas où elles ne sont point susceptibles de remise, et à charge de lui en donner connaissance à la première réunion.

Cette faculté ne s'étend pas aux budgets, aux comptes, ni aux nominations et aux présentations des candidats déférées au conseil.

Le conseil pourra rapporter ou modifier les décisions de la députation autorisées par le présent article, sans préjudice néanmoins de l'exécution qui leur aurait été donnée.

Art. 108. — Les membres de la députation ne peuvent prendre part directement ni indirectement dans aucun service, perception de droit, fourniture ou adjudication de travaux publics pour compte de la province, de l'État ou des communes dans la province.

Art. 109. — La députation peut charger un ou plusieurs de ses membres d'une mission, lorsque l'intérêt du service l'exige.

Art. 110. — La députation peut, après deux avertissements consécutifs constatés par la correspondance, charger un ou plusieurs commissaires de se transporter sur les lieux aux frais personnels des autorités administratives subordonnées, en retard de satisfaire aux avertissements, à l'effet de recueillir les renseignements ou observations demandés, ou de mettre à exécution les mesures prescrites par le conseil ou par la députation.

Art. 111. — La députation désigne un ou plusieurs de ses membres aussi souvent qu'elle le juge convenable, et au moins une fois par an, pour vérifier l'état des recettes et dépenses de la province.

Art. 112. — Il ne peut être disposé des fonds de la province que sur les mandats délivrés par la députation.

Ces mandats seront signés par le président et le greffier ; ils seront adressés directement à la cour des comptes et revêtus de son visa avant le payement; néanmoins, les députations pourront ordonner le payement immédiat de leurs mandats jusqu'à concurrence des quatre cinquièmes de la créance; l'autre cinquième ne pourra être payé qu'en suite du visa de la cour, qui reste chargée de faire la vérification définitive de la créance entière.

. . . .

Art. 115.— Chaque année, à l'ouverture de la session ordinaire du conseil, la députation lui fait un exposé de la situation de la province sous le rapport de son administration ; cet exposé est inséré au *Mémorial administratif.*

Elle lui soumet les comptes des recettes et dépenses de l'exercice précédent avec le projet de budget des dépenses et des voies et moyens pour l'exercice suivant.

Elle lui soumet toutes les autres propositions qu'elle croit utiles.

. . . .

Art. 117. — Les règlements et les ordonnances du conseil ou de la députation sont publiés en leur nom, signés par leur président respectif et contre-signés par le greffier provincial.

Les règlements ou ordonnances d'administration provinciale sont publiés par la voie du *Mémorial administratif* de la province, dans la forme suivante :

Le conseil provincial (ou la députation du conseil provincial) de la province de. . . (arrête ou ordonne).

(Suivent les règlements ou ordonnances.)

Art. 118. — Les règlements ou ordonnances signés par le président et contre-signés par le greffier provincial, munis de l'approbation du roi, quand il y a lieu, seront transmis aux autorités que la chose concerne.

Ils deviennent obligatoires le huitième jour après celui de l'insertion dans le *Mémorial administratif*, sauf le cas où ce délai aurait été abrégé par le règlement ou l'ordonnance.

Le conseil ou la députation pourra, outre l'insertion dans le *Mémorial administratif*, prescrire un mode particulier de publication.

. . . .

AUTRICHE-HONGRIE.

On sait déjà que l'organisation et l'administration de la commune et de la province dans les divers états soumis au sceptre devenu entièrement constitutionnel des Habsbourg n'ont ni unité, ni uniformité.

Deux lois générales du 17 mars 1849 et du 5 mars 1862 ont posé les principes qui doivent présider à toutes les gestions communales. En conformité de ces lois et de ces principes, chaque ville ou chaque agrégation a d'abord élaboré et proposé un statut. La diète de province a ensuite délibéré sur le projet proposé. Enfin l'empereur l'a approuvé et rendu exécutoire. Ce mode de conduite a permis d'accommoder, sur toute l'étendue du territoire, les habitudes et les convenances locales avec la nouvelle forme de gouvernement et les intérêts supérieurs de l'État.

Nous avons réuni et nous publions ci-après les dispositions essentielles des deux lois organiques communales, et nous les faisons suivre du règlement général sur les élections. En lisant ces documents, on se convaincra que la commune, en Autriche, est investie des plus larges attributions, mais qu'en même temps elle accorde aux intérêts une représentation puissante, qu'elle est très-efficacement contrôlée, et, s'il y a lieu, redressée par la province et par l'État.

Nous reproduisons ensuite les dispositions principales qui régissent l'organisation administrative des districts et

des cercles, afin aussi de montrer quel très-grand nombre de particuliers le nouvel Etat constitutionnel associe à la gestion des affaires.

Quant au régime des diètes provinciales, il est déterminé ou par des statuts particuliers ou par d'anciens usages qu'ont consacrés les patentes impériales du 20 octobre 1860 et du 26 février 1861. Le statut provincial de l'archiduché d'Autriche en deçà de l'Enns, nous a paru pouvoir donner une idée exacte de ce qu'est en ce moment l'administration provinciale. On trouvera ce statut à la suite du règlement sur les élections.

Il nous a semblé superflu d'ajouter à ces documents les lois communales et provinciales du royaume de Hongrie. Ces lois ne diffèrent guère aujourd'hui de celles de l'Autriche qu'en ce qui concerne le nombre des membres des diverses assemblées locales et la représentation de l'État dans les grandes villes.

Extrait des lois communales du 17 mars 1849 et du 5 mars 1862.

§ I. — *Dispositions générales.*

La base d'un état libre est la commune libre (art. 1er de loi du 17 mars 1849).

Les attributions des communes sont de deux sortes : les attributions *propres* et les attributions *déléguées*.

Les attributions *propres*, c'est-à-dire celles qui sont exercées librement par la commune en conformité des lois de l'Etat et de la province, comprennent tout ce qui touche à l'intérêt municipal et tout ce qui peut être entièrement traité et exécuté avec les ressources de la commune et dans les limites de son territoire. — Elles comprennent notamment : 1° La libre administration de ses biens

et de ses affaires; — 2° Le soin de veiller à la sûreté des personnes et des propriétés ; — 3° L'entretien des routes, chemins et ponts qui appartiennent à la commune, la sûreté du parcours et de la circulation, la police des eaux et la police rurale; — 4° La surveillance des denrées, des marchés, des poids et mesures; — 5° La police sanitaire; — 6° L'exécution des lois et règlements sur les ouvriers, sur les apprentis, sur les personnes en service, etc.; — 7° La police des mœurs; — 8° Le soin des pauvres et des établissements publics de bienfaisance; — 9° La police des bâtiments, la surveillance des feux ; — 10° La surveillance des écoles secondaires et des écoles primaires; — 11° Les tentatives de conciliation entre les parties adverses, au moyen d'arbitres choisis dans la commune; — 12° Les ventes dans certaines conditions.

Les attributions *déléguées* comprennent toutes les mesures nécessitées par l'intérêt général et qui sont exécutées en vertu d'une délégation de l'Etat.

Des raisons supérieures peuvent déterminer et autoriser l'Etat à confier à des agents relevant de son autorité directe certaines attributions de la police locale.

La commune est représentée par une assemblée ou conseil et un comité exécutif.

La commune élit périodiquement ces deux corps.

Les lois provinciales indiquent dans quels cas et dans quelle mesure certains membres de la commune non élus peuvent prendre part à ses affaires, soit par eux-mêmes, soit par leurs représentants.

Les communes dont la population est nombreuse peuvent se fractionner en sections et assigner à chacune de ces sections une certaine sphère d'action.

Pour être éligible, il faut être âgé de vingt-quatre ans au moins et avoir la plénitude de ses droits civiques.

Entre la commune et l'assemblée provinciale il peut être créé volontairement ou par décision de l'assemblée provinciale, une organisation et une représentation de cercle et de district : cette représentation statue sur les intérêts communs à tout le cercle ou district : elle exerce la tutelle sur les communes; elle prononce en appel sur certaines décisions des assemblées ou conseils municipaux.

La représentation du cercle ou district devra se composer des délégués des principaux groupes d'intérêts, savoir : 1° Les propriétaires fonciers ; — 2° Les représentants de l'industrie et du

commerce ; — 3° Les représentants des villes ; — 4° Les représentants des communes rurales. — Chaque groupe d'intérêts élit périodiquement ses représentants, dans la proportion indiquée par les lois provinciales.

§ II. — *Organisation.*

Il y a lieu de distinguer dans la commune les membres de la commune et les étrangers ou forains.

Sont membres de la commune : ceux qui sont domiciliés dans la commune ; ceux qui, sans être domiciliés dans la commune, possèdent sur son territoire une maison ou un bien fonds ; ceux qui y paient une taxe à raison d'un métier ou d'un état qu'ils exercent en qualité de patrons ; ceux qui y paient l'impôt sur le revenu.

Tout autre habitant de la commune doit être considéré comme forain ou étranger.

Le droit de bourgeoisie peut être acquis ou concédé.

Le conseil municipal est composé, dans les communes qui ont moins de 100 électeurs, de 8 ou 9 conseillers, suivant que la commune aura été divisée en 2 ou 3 colléges électoraux ; dans les communes de 100 à 300 électeurs, de 12 conseillers ; dans les communes de 301 à 600, de 18 conseillers ; dans les communes de 601 à 1,000, de 25 conseillers ; dans les communes de plus de 1,000, de 30 conseillers.

Chaque commune doit élire des suppléants en nombre égal à la moitié des conseillers.

Le comité exécutif se compose du chef de la commune et de deux conseillers au moins.

Tous les membres éligibles de la commune, qui paient une portion importante des impôts de la commune, ont le droit, sans être soumis à l'élection, de faire partie du conseil communal. Ils ne sont pas comptés dans le nombre des conseillers.

Les militaires en activité de service, doivent, dans ce cas, se faire représenter ; tous les autres citoyens qui font partie de droit du conseil, peuvent se faire représenter par un fondé de pouvoir.

Le statut délibéré par la diète provinciale détermine la proportion des impôts exigés pour qu'on fasse partie de droit du conseil communal.

Les haut-imposés doivent prendre part aux séances du conseil

communal toutes les fois qu'il s'agit : 1° De voter une disposition relative aux propriétés ou aux capitaux de la commune ou à l'emploi d'un excédant de recettes; — 2° D'établir le budget des recettes et des dépenses; — 3° De vérifier les comptes.

Les haut-imposés ont voix délibérative. S'ils se font représeer, les fondés de pouvoir ne doivent pas être déjà membre du conseil.

§ III. — *Assemblée communale, Conseil municipal, Comité exécutif.*

L'assemblée communale ou conseil municipal est l'organe ordonnant et dirigeant.

Le chef de la commune et ses adjoints ou un comité permanent sont l'organe administratif et exécutif.

Le chef de la commune et ses adjoints ou le comité permanent sont responsables envers l'assemblée communale ou le conseil municipal pour tout ce qui se rapporte à l'administration de la commune, et envers l'État pour tout ce qui regarde les actes exécutés par délégation du gouvernement.

Le conseil représente la commune, en exerce les droits, prend des arrêtés, surveille l'exécution de ces arrêtés, vote les impôts qui lui sont attribués par les lois, fixe le traitement des employés, choisit et révoque les employés.

Le conseil dresse et tient au courant l'inventaire des biens de la commune et les administre; il vote les acquisitions, les aliénations, les échanges; il établit le budget des recettes et des dépenses; il révise le budget de toutes les institutions relevant de la commune; il vérifie les comptes; il statue sur tous les projets de travaux, de réparations, etc.

Les impositions nouvelles sur les contributions directes et indirectes ne dépassant pas 60 °/₀ pour les premières et 30 °/₀ pour les secondes, des impositions provinciales, peuvent être votées par la représentation de la commune. Au-delà de cette proportion, elles doivent être autorisées par la diète et par l'État.

Les emprunts ne peuvent être votés qu'à la majorité absolue des membres et des haut-imposés présents.

Le conseil a la haute direction et le contrôle des établissements charitables existant dans la commune.

Le conseil édicte les règlements de police locale fixe et impose des amendes jusqu'à concurrence de 100 florins.

Le conseil prononce l'admission dans l'association communale et confère le droit de bourgeoisie honoraire.

Le conseil surveille les agents administratifs de la commune, il peut à cet effet se faire représenter tous comptes, pièces et rapports.

Il surveille et vérifie les caisses communales; il surveille et fait inspecter les entreprises et les travaux communaux par des commissaires délégués.

Le conseil détermine les jours et les heures de ses séances.

Les séances du conseil sont publiques, mais sur la proposition du bourgmestre ou sur celle de six membres le huis-clos peut être prononcé. Les séances sont toujours publiques lorsqu'on y traite le budget, les comptes ou des projets d'un intérêt général. L'auditoire est tenu de s'abstenir de toute démonstration. En cas de tumulte et si les avertissements sont restés sans effet, le président fait évacuer la salle.

Les députations ne sont pas admises aux séances.

§ IV. — *Du Bourgmestre.*

Les pouvoirs du bourgmestre sont, selon les cas, exercés ou individuellement ou collectivement.

Le bourgmestre est le chef de la commune.

Il préside l'assemblée et le conseil communal ainsi que le comité administratif.

Il exécute les décisions du conseil dans la forme et selon la manière déterminée par le conseil.

Il exécute les délégations qu'il reçoit soit de l'État, soit de la province.

Il a la surveillance et la direction de tous les employés de la commune.

En cas d'urgence, il peut pourvoir à une dépense imprévue, sauf à en référer promptement au conseil.

Il dirige la police locale selon les lois et règlements.

Il exerce le droit de punition par voie d'amende, dans les conditions déterminées par les lois et règlements, et sauf recours aux autorités supérieures.

Il est chargé de toutes les affaires concernant le recrutement militaire, le logement des troupes, leur subsistance, etc.

Si le bourgmestre juge qu'une décision de l'assemblée ou conseil de la commune ou du comité administratif est contraire à l'intérêt local ou illégal, il doit en suspendre l'exécution et la soumettre immédiatement, dans le premier cas, à la représentation locale supérieure, dans le second cas, à la représentation de l'État.

§ V. — *Droits de la Province et de l'État sur la Commune.*

Pour toutes les attributions *propres*, la commune est sous l'autorité de la diète provinciale et du comité de la diète. Pour toutes les attributions *déléguées*, elle est sous l'autorité de l'État et de ses représentants.

Cette même règle s'applique aux recours et aux appels.

La représentation provinciale peut exiger de la commune tous renseignements, et tous comptes, faire procéder à toutes recherches, provoquer toutes enquêtes.

L'État veille par ses représentants à ce que la commune observe les lois, ne dépasse pas le cercle de ses attributions; il peut prendre à cet effet toutes les mesures qu'il juge nécessaires, en conformité des lois, statuts et règlements.

De la Commune de District.

L'ensemble des communes situées dans un district forme la commune de *District* et la division en district coïncide avec la division politique du dernier degré.

Les intérêts locaux du *District* sont administrés par un conseil sous la direction d'un *Obmann.*

Pour la formation du conseil de *District*, les représentants élus des groupes d'intérêts dans le district sont convoqués au chef-lieu par le chef politique du district, et ils choisissent ses membres parmi eux.

Le conseil de *District* doit se composer au moins de douze et au plus de trente membres.

Il est nommé pour trois ans et ses fonctions sont gratuites.

Le conseil choisit dans son sein l'*Obmann*, un suppléant, ainsi qu'un nombre suffisant de secrétaires.

Toutes les affaires de caractère local qui intéressent le district

tout entier ou des plusieurs communes, sont de la compétence du conseil de district. Le conseil exerce en première instance la tutelle, en matière d'affaires communales; il juge en première instance aussi les recours et appels relatifs à ces affaires.

Les séances sont publiques, sauf quand il y a décision contraire de la part du conseil.

De la Commune de Cercle.

L'ensemble des communes de district situées dans l'étendue du cercle forme la commune de *Cercle*. Cette circonscription administrative correspond à la circonscription politique de même degré.

Les intérêts locaux du *Cercle* sont administrés par la représentation du cercle sous la direction d'un *Obmann*.

Cette représentation, élue par les groupes d'intérêts du Cercle, se compose au moins de vingt-quatre, au plus de soixante membres.

Elle est organisée de façon que chaque conseil de district puisse avoir au moins un représentant.

Les représentants du *Cercle* sont nommés pour trois ans, et leurs fonctions sont gratuites.

La représentation du *Cercle* choisit dans son sein l'*Obmann*, son suppléant et un nombre suffisant de secrétaires.

Elle statue en deuxième ressort sur les questions de tutelle et sur les pourvois et recours.

Elle a deux sessions ordinaires par an ; ses séances sont publiques.

Extrait du réglement relatif aux élections municipales. — Dispositions communes à toutes les provinces.

Sont électeurs municipaux :

A. — Les membres de la commune qui sont citoyens autrichiens et qui paient depuis un an au moins un impôt direct dans la commune, soit sur leurs biens fonds, soit sur leur métier, soit sur leur revenu.

B. — Les habitants de la commune, sans égard au paiement de l'impôt, lorsqu'ils sont : 1° membres d'un clergé reconnu ; 2° employés à la gestion des biens du domaine, soit de l'État, soit de la couronne, soit des provinces ; 3° officiers en retraite ; 4° militaires

en activité de service attachés à une place ou à une localité déterminée ; 5° docteurs ayant acquis leurs grades dans une université nationale ; 6° recteurs ou directeurs des écoles primaires de la commune ; professeurs ou surveillants d'une école supérieure établie dans la commune.

C. — Les bourgeois et bourgeois honoraires. Les corporations, fondations, établissements d'utilité publique votent en la personne de leurs représentants.

Le droit de voter s'exerce personnellement. Cependant la femme mariée vote par l'entremise de son mari, la femme non mariée par l'entremise d'un fondé de pouvoir, le mineur et l'interdit par l'entremise de ceux qui les représentent.

Les officiers en activité de service qui se trouvent dans les conditions indiquées par l'article 18 de la loi d'organisation municipale, ne peuvent voter que par procuration.

Les personnes qui sont absentes de la commune pour les affaires municipales ou pour tout autre intérêt public, peuvent se faire représenter.

Le propriétaire d'un immeuble ou d'un établissement industriel situé dans la commune, et qui n'y réside pas lui-même, peut confier au gérant de cet immeuble ou de cet établissement, l'exercice de son droit de vote.

Les mandataires doivent être sujets autrichiens, et n'être atteints d'aucune incapacité.

Pour procédér au vote, le chef de la commune dresse une liste exacte de tous les électeurs : les bourgeois et membres honoraires sont inscrits en tête ; viennent ensuite les électeurs classés sous la lettre B ci-dessus ; puis tous les électeurs placés d'après les impôts annuels qu'ils paient dans la commune, en suivant un ordre décroissant. En face de chaque nom est inscrit le chiffre des impôts payés par chacun. Si deux électeurs paient le même chiffre d'impôt, le plus âgé est placé le premier sur la liste. Au bas de la liste figure le total de tous les impôts payés par les électeurs.

Cette liste sert à établir les colléges électoraux. Il y a, en général, trois colléges. Exceptionnellement, lorsque le chiffre des électeurs est minime et que l'écart entre les diverses cotes d'impôts est peu considérable, on forme seulement deux colléges ; le conseil communal en décide.

Les électeurs qui, d'après les indications de la liste, paient le premier tiers d'impôt appartiennent au premier collége ; ceux qui paient

le second tiers forment le second collége ; tous les autres forment le troisième collége.

Chaque collége électoral nomme un tiers des conseillers municipaux.

Chaque collége se réunit à part : le troisième vote d'abord, le second ensuite ; le premier vote le dernier.

Les électeurs ne sont pas tenus de prendre leurs conseillers dans leur propre catégorie.

Le vote est public ; chaque électeur, à l'appel de son nom, dit pour qui il veut voter.

Statut provincial pour l'archiduché d'Autriche en deçà de l'Enns, sanctionné et promulgué le 4 février 1867.

Chapitre premier.

De la représentation provinciale.

Article premier. — L'archiduché d'Autriche en deçà de l'Enns est représenté par la Diète pour tout ce qui concerne les intérêts de ce territoire.

Art. 2. — Les droits accordés à la représentation provinciale sont exercés soit par la Diète elle-même, soit par le Comité.

Art. 3. — La Diète est composée de soixante-six membres, savoir :

1° L'Archevêque de Vienne et l'Évêque de Saint-Polten ;

2° Le Recteur de l'université de Vienne ;

3° Soixante-trois députés élus, de telle sorte qu'il y ait :

A. — Quinze députés de grands biens fonds ;

B. — Vingt-huit députés des villes et des bourgs désignés par le règlement des élections, et des chambres de commerce et d'industrie.

C. — Vingt députés des autres communes de l'archiduché d'Autriche en deçà de l'Enns.

Art. 4. — L'Empereur nomme, parmi les députés, le président (*Landmarschall*) et le vice-président de la Diète.

Art. 5. — Un règlement statutaire détermine les conditions à remplir pour être électeur et éligible, et fixe la répartition des députés et le mode de procéder dans les opérations électorales.

Art. 6. — La durée des fonctions du président et du vice-président ainsi que des pouvoirs des membres de la Diète est de six ans.

Les membres des Diètes sont indéfiniment rééligibles.

Art. 7. — Les députés élus à la Diète ne peuvent recevoir de mandat impératif, et ils doivent exercer en personne leur fonction.

Art. 8. — La Diète, convoquée par l'Empereur, se réunit régulièrement une fois par an, à Vienne.

Art. 9. — Les députés promettront, à leur entrée en fonctions, fidélité à l'Empereur, obéissance aux lois et accomplissement consciencieux des devoirs. Cette promesse sera faite sous serment devant le président.

Art. 10. — Le président ouvre la Diète ; il préside les séances et dirige les débats ; il prononce la clôture de la session.

La Diète peut être dissoute par l'Empereur en tout temps, même dans le cours d'une session ; mais de nouvelles élections doivent être ordonnées immédiatement.

Art. 11. — Le Comité, faisant fonction de commission administrative et exécutive, est composé de six membres choisis dans l'assemblée elle-même et présidés par le président de la Diète.

Art. 12. — Les députés élus par la classe des électeurs des grands biens fonds choisissent un membre pour le Comité ; ceux élus par la classe des électeurs des villes et des bourgs, des chambres de commerce et d'industrie, en désignent un également, de même que ceux élus par la classe des électeurs des communes.

Les trois autres membres sont élus séparément par toute la Diète.

Chacune de ces élections se fait à la majorité absolue des votants.

Art. 13. — Chaque membre du Comité a un suppléant, élu lui-même selon le mode prescrit par l'article précédent.

Si, dans l'intervalle des sessions, un membre du Comité décède, ou donne sa démission, ou s'il est empêché de participer aux travaux du Comité, le suppléant choisi pour remplacer ce membre en remplira les fonctions.

Si la Diète est réunie, il sera procédé à une nouvelle élection pour le remplacement du membre manquant.

Art. 14. — La durée des fonctions des membres du Comité et des suppléants est la même que celle de la Diète. Toutefois elle se prolonge après l'expiration des pouvoirs de la Diète, ainsi qu'en cas de dissolution, jusqu'à ce que la nouvelle Diète ait constitué un autre comité.

Le député qui se retire de la Diète doit aussi se retirer du Comité.

Art. 15. — Les membres du Comité sont tenus de résider à Vienne. Ils reçoivent une indemnité annuelle sur les fonds publics, dont le montant est fixé par la Diète.

Chapitre II.

Attributions de la représentation provinciale.

§ I. — *Attributions de la Diète.*

Art. 16. — La Diète concourt à l'exercice du pouvoir législatif dans les conditions fixées par le diplôme impérial du 20 octobre 1860; elle doit envoyer à la chambre des députés du Reichsrath dix-huit membres, nombre fixé par l'article 6 de la loi fondamentale sur la représentation de l'empire.

Le choix de ces membres a lieu selon le mode prescrit par l'article 7 de la loi fondamentale sur la représentation de l'empire.

La répartition des membres de la chambre des députés à élire pour les différents territoires, villes et corporations, est déterminé par les statuts supplémentaires (1).

Art. 17. — Les projets de loi concernant les intérêts de la province seront présentés à la Diète sous forme de propositions du gouvernement.

La Diète a également le droit de proposer des lois touchant les intérêts de la province.

Le vote formel de la Diète et la sanction de l'Empereur sont nécessaires pour donner force de loi aux propositions.

On ne pourra proposer une seconde fois dans la même session des projets de loi déjà repoussés par la Diète.

Art. 18. — Sont de la compétence de la Diète :

I.— Toutes les affaires concernant :

1° L'agriculture ;

(1) Cet article a été abrogé par les lois du 2 avril 1873. Aux termes de ces nouvelles lois, les diètes locales ont été dépouillées du droit d'élire les membres de la chambre des députés du *Reichsrath*. Désormais les députés sont nommés directement par des catégories d'électeurs représentant la grande propriété foncière, les villes, les Chambres de commerce et d'industrie, les communes rurales. Un certain nombre de siéges, déterminé par la loi, est attribué à chaque royaume, archiduché, duché, margraviat, comté, etc., etc. et dans ces circonscriptions, à chaque catégorie d'électeurs. — Voir pour plus de détails la traduction des lois autrichiennes du 2 avril 1873 par M. Jozon, Annuaire de législation étrangère, troisième année, page 198, — Cotillon, Paris.

2° Les édifices publics construits et entretenus par la province ;

3° Les établissements de bienfaisance à la charge du trésor public ;

4° Le budget, les comptes et les impôts de la province ;

II. — Toutes les affaires concernant :

1° Les administrations communales ;

2° Les administrations ecclésiastiques et scolaires ;

3° Les relais, réquisitions pour le service militaire, l'alimentation et le logement des troupes ;

III. — Enfin, généralement toutes les affaires intéressant le bien-être ou les besoins de la province ;

Art. 19. — La Diète est appelée à donner son avis et à formuler des dispositions, sur les lois générales déjà votées, dans leurs rapports particuliers avec les intérêts de la province, et sur les affaires qui lui sont soumises par le gouvernement.

Art. 20. — La Diète veillera à la conservation des biens de la province.

Les décisions de la Diète portant aliénation de biens publics, ou création sur ces biens de charges permanentes ou d'hypothèques doivent recevoir la sanction impériale.

Art. 21. — La Diète gère les fonds propres et la dette de la province. — Elle pourvoit à l'accomplissement des obligations contractées. — Elle gère aussi les fonds d'amortissement et de dégrèvement.

Art. 22. — Lorsque les revenus ordinaires du trésor de la province sont insuffisants, la Diète délibère et statue sur la création de ressources extraordinaires. — Elle est autorisée à percevoir à cet effet des contributions additionnelles jusqu'à dix pour cent de celles déjà existantes. Des surcroîts plus considérables nécessitent la sanction impériale.

Art. 23. — L'ingérence de la Diète dans les affaires communales est réglée par la loi communale ou les statuts particuliers des communes.

Art. 24. — Des dispositions spéciales déterminent les attributions de la Diète en matière d'impôts et d'administration financière.

Art. 25. — La Diète règle la composition et le traitement du personnel des employés et préposés placés sous la direction du Comité ou qui seront chargés de certains services administratifs. Elle statue sur les nominations, sur la discipline, les mises à la retraite et les pensions.

§ II. — *Attributions du Comité.*

Art. 26. — Le Comité expédie les affaires administratives courantes, gère les finances provinciales, les biens et établissements provinciaux ; il dirige et surveille le service des fonctionnaires et agents. Il en rend compte à la Diète ; il exécute les décisions qu'elle a prises ; il délibère sur les propositions relatives aux affaires de la province.

Art. 27. — Les anciens droits de patronat ou de présentation attribués à la province ou aux anciens États de la province, le droit de nomination aux bénéfices ecclésiastiques, ainsi que le droit de réception dans les établissements ou fondations du pays sont exercés par le Comité.

Art. 28. — Le Comité représente la Diète dans toutes les affaires judiciaires.

Art. 29. — Les décisions du Comité doivent être signées par le président et par deux membres du Comité, et scellées du sceau de la province.

Art. 30. — Le Comité s'occupe également de toutes les affaires de l'ancien collége des députés des États.

Art. 31 — Le Comité prépare les sessions de la Diète ; il veille à l'ameublement et à l'entretien des locaux destinés aux séances et des bureaux qui sont sous sa dépendance immédiate.

Art. 32. — Les lois communales spéciales et les lois sur les contributions contiendront des dispositions plus détaillées sur les affaires réservées au Comité et sur la manière de les traiter, de même que sur l'action du Comité dans les affaires communales et les questions de contributions.

CHAPITRE III.

De la manière dont les affaires doivent être traitées.

Art. 33. — La Diète légalement convoquée traite et expédie dans ses séances les affaires qui sont de sa compétence.

Les séances sont annoncées ouvertes et levées par le président.

Art. 34. — Les séances de la Diète sont publiques. Par exception

il peut y avoir séance secrète lorsque le président ou cinq membres au moins le réclament, et que la Diète, délibérant après éloignement du public, adopte cette mesure.

Art. 35. — Les affaires sont portées devant la Diète :

A. — Ou sur la proposition du Gouvernement, par le président;

B. — Ou sur la proposition du Comité ordinaire ou d'un Comité particulier formé au sein de la Diète pendant la durée de la session;

C. — Ou sur la proposition des différents membres.

Art. 36. — Les propositions émanées d'un membre, n'ayant aucun rapport avec les propositions du Gouvernement ou du Comité, doivent être annoncées d'avance, par écrit, au président et soumises à l'examen préalable du Comité.

Le président devra écarter les propositions faites sur des objets qui ne sont pas de la compétence de la Diète.

Art. 37. — Le président indique l'ordre dans lequel les affaires seront traitées. Les propositions du Gouvernement doivent être délibérées avant toutes les autres.

Art. 38. — Le Gouverneur de l'archiduché d'Autriche en deçà de l'Enns ou ses commissaires délégué sont entrée à la Diète, et peuvent y prendre la parole en toute occasion. Ils ne participent au vote que s'ils sont membres de la Diète; dans le cas où la présence d'un fonctionnaire public serait nécessaire ou désirable, pour des renseignements ou explications, le président s'adressera au chef du fonctionnaire dont l'intervention sera réclamée.

Art. 39. — La présence de plus de la moitié des membres de la Diète e t obligatoire pour qu'une décision soit prise. La décision n'est valable que si elle réunit la majorité absolue des voix.

En cas de partage, la proposition doit être rejetée.

La présence des trois quarts au moins des membres et le consentement des deux tiers au moins des membres présents sont nécessaires pour qu'une modification soit introduite dans les statuts provinciaux.

Art. 40. — Le vote a lieu oralement; mais sur l'avis du président la Diète peut aussi voter par assis et levé.

Les élections et nominations se font par bulletins de vote.

Art. 41. — Les décisions de la Diète et les procès-verbaux des séances seront transmis au Gouvernement.

La Diète statuera elle-même sur le mode de publication de ses délibérations.

Art. 42. — La Diète ne doit pas entrer en rapport avec la Diète d'une autre province, ni publier de manifestes.

Il n'est point admis de députations dans l'assemblée de la Diète ; des pétitions ne seront acceptées que si elles sont présentées par un membre de la Diète.

La Diète ne peut envoyer de députation à l'Empereur qu'après y avoir été autorisée.

Art. 43. — Tous les membres du Comité sont tenus, à moins d'empêchement justifié, d'assister à chacune de ses séances.

La présence de quatre membres au moins est nécessaire pour qu'une décision soit valablement prise.

Lorsque le président estime qu'une résolution du Comité est contraire au bien public ou aux lois établies, il a le droit et l'obligation d'en suspendre l'exécution, et de communiquer l'affaire à l'autorité qui représente l'État.

Art. 44. — Le Comité ne peut se mettre en rapport qu'avec la Diète qui l'a élu, et il ne peut publier d'ordonnances qu'au sujet des affaires administratives qui sont dans ses attributions.

Il ne peut recevoir de députations.

SUISSE.

CANTON DE GENÈVE.

Les conditions dans lesquelles se trouve la Suisse quant à son organisation générale, à sa division territoriale et au nombre de ses habitants, ne permettent guère que sa législation administrative nous soit applicable. Cependant il nous a paru que les moyens d'études et de comparaisons rassemblés dans cet Appendice seraient plus complets si nous placions sous les yeux du lecteur au moins les dispositions qui régissent la commune dans le canton de Genève.

Extrait de la Constitution de la République et Canton de Genève, acceptée par les citoyens le 24 mai 1847.

. . . .

TITRE IX.

De l'organisation des communes.

Art. 102. — La circonscription actuelle des communes ne pourra être changée que par une loi.

La ville de Genève forme une commune.

Art. 103. — Chaque commune a un conseil municipal.

Art. 104. — Les membres des conseils municipaux sont élus, dans chaque commune, par un collége composé de tous les électeurs communaux.

Art. 105. — Sont électeurs communaux, les citoyens génevois qui jouissent de leurs droits politiques, s'ils sont nés et domiciliés dans la commune, s'ils y sont propriétaires ou domiciliés depuis plus d'un an.

Art. 106. — Nul ne peut être électeur dans plus d'une commune.

Nul ne peut être membre de deux conseils municipaux.

Art. 107. — Le conseil municipal de la ville de Genève est composé de quarante-et-un membres.

La loi détermine le nombre des membres des autres conseils municipaux.

Art. 108. — Les conseils municipaux sont renouvelés intégralement tous les quatre ans. Les conseillers municipaux sortants sont immédiatement rééligibles.

Dans la commune de Genève, l'administration municipale est confiée à un conseil administratif composé de cinq membres élus par le conseil municipal et pris dans ce corps.

Le conseil municipal de Genève peut voter un traitement aux membres du conseil administratif.

Le président du conseil administratif ne peut être élu que pour une année ; il n'est rééligible qu'après un an d'intervalle.

Dans les autres communes, l'administration est confiée à un maire et à deux adjoints qui sont élus par l'ensemble des électeurs de la commune.

. . . .

Art. 110. — Les membres du conseil administratif de la ville de Genève ainsi que les maires et les adjoints sont élus pour quatre ans et immédiatement rééligibles.

Art. 111. — Les séances des conseils municipaux sont publiques; toutefois ils se forment en comité secret lorsqu'ils le jugent convenable.

Art. 112.—Les conseillers municipaux, les maires et les adjoints ne peuvent être nommés qu'entre les électeurs de la commune.

Art. 113. — La loi détermine conformément aux dispositions ci-dessus :

1° Les autres conditions exigées pour être éligible aux conseils municipaux;

2° Le mode de nomination et les attributions des conseils municipaux et des autres autorités communales;

3° Le mode de remplacement des conseillers et des fonctionnaires municipaux démissionnaires ou décédés ;

4° Dans quel cas et par quelle autorité les conseils municipaux peuvent être suspendus ou dissous et les maires ou adjoints révoqués.

ALLEMAGNE.

Nous terminerons cet Appendice par un résumé de certaines lois étrangères concernant les emplois publics. On verra dans ce résumé comment la plupart des gouvernements de l'Allemagne se prémunissent contre les mauvais effets de l'arbitraire, en matière de dépossession d'emplois. Des lois de la nature de celles dont on va prendre connaissance peuvent seules, dans un État représentatif, empêcher que des particuliers, influents auprès des électeurs ou des corps délibérants, mais irresponsables, n'exercent sur les agents et sur les chefs eux-mêmes du pouvoir exécutif des pressions aussi irrégulières que dommageables. Rappelons d'ailleurs qu'en Allemagne généralement on n'est admis aux emplois et même le plus souvent on n'y avance qu'après des examens et des épreuves dont le but est de protéger le travail, l'aptitude acquise et les intérêts publics contre les mobilités de la politique, le caprice et la faveur.

Résumé des diverses lois allemandes sur les droits et les devoirs des fonctionnaires.

La première partie des lois allemandes sur les emplois publics énumère les devoirs communs à tous les fonctionnaires de l'État. En outre de ce qui se rapporte au service professionnel, les fonctionnaires sont obligés d'observer une conduite et une tenue propres à inspirer le respect. Ils doivent garder un silence absolu sur les affaires et les questions de personnes qu'ils sont appelés à traiter. Tout acte illégal de leur part engage expressément leur responsabilité. Défense leur est faite d'accepter aucun emploi ni aucune

occupation accessoire, spécialement dans les sociétés et les entreprises industrielles. Il leur est interdit également de contracter mariage sans l'autorisation de leurs chefs hiérarchiques ; cette autorisation ne peut être refusée qu'autant que l'union projetée serait suceptible de porter atteinte à leur considération.

Tout fonctionnaire peut être mis en disponibilité, mais à la condition de recevoir un traitement d'attente (*Wartegeld*), calculé sur le chiffire des appointements d'activité et proportionnel au nombre des années de service. Le droit au traitement de disponibilité s'éteint lorsque le fonctionnaire est rappelé à l'activité, ou qu'il refuse d'accepter une place qui lui est offerte, ou qu'il est régulièrement destitué.

Les fonctionnaires n'ont pas la faculté d'exiger leur mise à la retraite ; mais il peuvent l'obtenir à titre gracieux. Le gouvernement est en droit de l'accorder d'office, si l'intéressé a plus de soixante-cinq ans, ou si l'âge et des infirmités tant intellectuelles que physiques le rendent incapable de bien remplir ses devoirs. En cas de contestation sur la décision intervenue, il est procédé à une enquête, et le chef hiérarchique le plus élevé statue. Un recours est encore ouvert devant le chef de l'État lui-même.

Le fonctionnaire admis à la retraite après dix années de service au moins a droit à une pension. Cette pension se calcule sur le traitement de la dernière année et sur le nombre des années de service. Après vingt ans de service, elle atteint généralement le quart du traitement d'activité. Une indemnité de décès représentant la pension du défunt pendant quarante-cinq jours est allouée à la veuve et aux enfants.

Les peines disciplinaires dont les fonctionnaires peuvent être frappés sont : 1° les peines administratives (*Ordnungsstrafen*) ; 2° la destitution.

Les peines administratives consistent dans l'avertissement, dans la censure et dans l'amende, laquelle peut s'élever à une somme égale à un mois de traitement ou à cent marks pour les fonctiontionnaires non rétribués. — La destitution n'a jamais lieu qu'à la suite d'une instance disciplinaire, devant une juridiction spéciale. L'instance comprend une instruction écrite et un débat oral. Il y a deux degrés de juridiction disciplinaire : des Chambres de discipline en premier ressort, une Cour de discipline, en second. Chaque affaire doit être jugée par cinq membres au moins de ces tribunaux.

Le lecteur est maintenant en mesure de juger, par lui-même, les législations administratives des peuples qui ont le plus de ressemblance et le plus de relations avec nous. Il a sans doute acquis la conviction que les doctrines contenues dans le présent ouvrage n'ont rien de spéculatif, et qu'au contraire elles reposent sur les expériences les plus multipliées et les plus décisives. S'il lui restait cependant quelques incertitudes, qu'il veuille bien s'éclairer davantage, et qu'il porte son examen sur les autres législations étrangères! Il s'assurera de plus en plus, dans ces nouvelles investigations, que les idées et les goûts qui dominent chez nous en ce qui touche l'organisation politique et administrative, que nos procédés usuels de direction et nos mœurs publiques forment aujourd'hui, en Europe, une exception à peu près *unique*, et il conclura définitivement, nous en avons l'espoir, que cet état de choses est un des plus graves dangers qui pèsent sur le présent et sur l'avenir de notre pays.

On trouvera :

1° Un résumé méthodique de la législation politique et administrative de la Grande-Bretagne dans l'ouvrage de MM. Laferrière et Batbie sur les constitutions de l'Europe et de l'Amérique, page 410 (1).

2° La loi du 13 décembre 1872 sur l'organisation des Cercles (provinces de Prusse, Brandebourg, Poméranie, Posen, Silésie et Saxe) dans l'Annuaire de législation étrangère publié par la Société de législation comparée. — Deuxième année, 1873, page 275 (2).

3° La loi du 12 mai 1873 relative aux droits et aux devoirs des

(1) Paris, Cotillon, 1869.

(2) Pour cet ouvrage et les suivants, même indication d'éditeur.

fonctionnaires de l'empire d'Allemagne. — Même Annuaire, troisième année, 1874, page 93.

4° La loi du 22 décembre 1872 sur la constitution et l'organisation de la municipalité de Buda-Pesth (capitale de la Hongrie). — Même Annuaire, troisième année, 1874, page 267.

5° Les lois russes du 19 février 1861 sur les communes rurales, du 13 janvier 1864 sur les institutions représentatives des provinces et des districts, et du 28 juin 1870 sur l'administration des villes — Même Annuaire, troisième année, 1874, page 422.

6° La loi du 29 juin 1875 sur l'organisation provinciale dans les provinces de Prusse, de Brandebourg, de Poméranie, de Posen, de Silésie et de Saxe. — Même Annuaire, cinquième année, 1876, page 327.

7° La loi du 27 juin 1875 sur le régime communal dans le canton de Zurich. — Même Annuaire, cinquième année, 1875, page 788.

8° La loi prussienne du 26 juillet 1876 sur la compétence des autorités administratives et des tribunaux administratifs, mise en harmonie avec la loi provinciale du 29 juin 1875. — Même Annuaire, sixième année, 1877, page 220.

9° La loi saxonne du 3 juin 1876 sur les droits et les devoirs des fonctionnaires. — Même Annuaire, sixième année, 1877, page 274.

10° La loi wurtembergeoise sur la même matière du 28 juin 1876. — Même Annuaire, sixième année, 1877, page 311.

11° La loi badoise sur la même matière du 26 mai 1876. — Même Annuaire, sixième année 1877, page 318.

12° La loi municipale et provinciale espagnole du 14 décembre 1876. — Même Annuaire, sixième année, 1877, page 428.

13° Les lois turques du 6 octobre 1877, sur l'administration des communes en général et de Constantinople spécialement. — Même Annuaire, septième année, 1878, page 737.

TABLE DES MATIÈRES.

Pages.

Chapitre IV.

Chapitre V.

APPENDICE.

ITALIE.

BELGIQUE.

PAGES.

AUTRICHE-HONGRIE.

SUISSE.

CANTON DE GENÈVE.

ALLEMAGNE.

16984. — Amiens, Imp. T. Jeunet.

